Bertin, Louis

Les impôts anglais sur la rente foncière établis par...

Paris

1912

98-84329-6
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

Bertin, Louis
Les impôts anglais sur la rente foncière établis par le " Finance (1909-10) act, 1910." Paris, Rousseau, 1912.
viii, 242 p. 24 cm.

Bibliography, p. [vii]-viii.
Thesis. Paris.

Only F.d

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 2/9/98 INITIALS: F.C.

TRACKING # : 30895

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS.— FACULTÉ DE DROIT

LES IMPÔTS ANGLAIS

SUR LA

RENTE FONCIÈRE

Etablis par le " Finance (1909-10) Act, 1910 "

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 21 décembre 1912, à 1 h. 1/2

PAR

Louis BERTIN

Président : M. TRUCHY

Suffragants : MM. FAURE FERNAND, JACQUELIN, *professeurs*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

A Me Henri MESNIL

AVOCAT FRANÇAIS A LONDRES

en témoignage de respectueuse amitié.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

Ogilvie (William). — « An Essay on the right of Property in Land ». London, 1780, in-8°.
Ricardo. — Principles of Political Economy. 1817.
Mill (James). — Elements of Political Economy. 1826, in-8°.
Mill (John Stuart). — Principes d'économie politique.
— Programme of the Land Tenure Reform Association, 1871.
George (Henry). — Progress and Poverty. New-York, 1879.
Sur l'œuvre de Henry George on peut également consulter :
Rose (Henry). — Henry George : a biographical, anecdotal, and critical sketch London, 1884, in-8°.
— The New Political Economy : the social teaching of Th. Carlyle, John Ruskin, and Henry George. London, 1891, in-8°.
Mallock (V.-H.). — Property and Progress. London, 1884, in-8°.
Scudder (M.-L.). — The labor value fallacy. Chicago, 1884, in-8°.
Rae (John). — Contemporary Socialism. London, 2e édition, 1891.
Shearman. — Natural Taxation. New-York, 1895, in-8°.
Kerby (W.-J.). — Le Socialisme aux Etats-Unis. Bruxelles, 1897, in-8°.
Métin (Albert). — Le socialisme en Angleterre. Paris, 1897, in-8°.
Wallace (Alfred Russel). — Land Nationalization, its Necessity and its Aim. London, 1882.
et les traités généraux d'économie politique.

Ouvrages spéciaux.

William (Oualid). — L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne (Extrait de la *Revue de Science et de Législation financières*, n° 2, 1910).
— L'imposition des plus-values foncières en Angleterre (Extrait de la *Revue de Science et de législation financières*, n° 3, 1910).
Chorlton (J.-D.). — Rating of Land Values (Manchester University Publications, Economic series, 5). 1907, in-8°.
Konstam (E.-M.). — The Law relating to the duties on land values and mineral rights... London, 1910, in-8°.

Webb (**C.-A.**). — Valuation of real Property, — with a chapter on the finance Bill, 1909. London, 1910, in-8°.
Wylie (**J.**). — The duties on Land Values and mineral rights, under Pt. I of the finance act 1910. London, 1910, in-8°.
Devonshire (**C.-H.**) **and Samuel** (**F.**). — Duties on Land Values. Being an examination of Part I of the Finance Act 1910. London, 1910, in-8°.
Napier (**T.-B.**). — The Land Taxes and their practical application, London, 1910, in-8°.
The Nineteenth Century and after : passim, depuis March 1909.
Government Publications : Taxation of Land [Cd. 4750]. (1909).
— Taxation of Land [Cd. 4845]. (1909).
— Fifty-Fourth report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue, for the year ended 31st March 1911 [Cd. 5833].
The New-Zealand official year-book, 1910.
Parliamentary Debates, official reports, House of Commons, 1909-1190

LES

IMPOTS ANGLAIS SUR LA RENTE FONCIÈRE

Etablis par le " Finance (1909-10) Act, 1910 "

INTRODUCTION

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande est un pays où la propriété foncière est relativement peu divisée : tandis qu'en France ou en Allemagne, par exemple, le sol est, pour la plus grande part, réparti entre plusieurs millions de petits propriétaires, beaucoup plus de la moitié du territoire de l'Angleterre appartient à environ 3.500 individus qui possèdent chacun plus de 1.000 acres. Cet état de fait résulte en partie de l'amour traditionnel de l'Anglais pour les biens au soleil, et en partie des institutions légales qui ont sanctionné ce sentiment très répandu : la liberté de tester dont jouit le citoyen anglais a fatalement conduit à la concentration de la propriété foncière et l'institution du droit de primogéniture n'a pu qu'apporter à ce mouvement une puissante accélération.

Mais si la propriété foncière tend en Angleterre à rester indéfiniment dans les mêmes mains en se concentrant toutefois constamment, il en résulte dans les campagnes que

les fermiers ne peuvent pas espérer devenir propriétaires du sol qu'ils cultivent, et de fait sur les quelque 33.500.000 acres de terre qui sont employés par l'agriculture en Angleterre et Galles, 28.500.000 environ, soit 87, 8 0/0, sont cultivés par des fermiers et le reste, soit seulement 12, 2 0/0 (1). est cultivé par les propriétaires eux-mêmes, alors qu'en France ou en Allemagne c'est à peu près l'inverse. Mais si les paysans anglais sont à peu près privés de toute possibilité de parvenir à la propriété de ce sol qu'ils cultivent encore dans les mêmes conditions que leurs aïeux les serfs des siècles passés, du moins se sont-ils découragés et ont-ils peu à peu déserté les campagnes, abandonné cette terre qui ne sera vraisemblablement jamais la leur, soit pour émigrer, soit simplement pour se concentrer dans les villes avec l'espoir d'y trouver un travail plus rémunérateur et surtout plus libre.

« Le travailleur agricole anglais, dit M. Ellis Barker (2), vit actuellement au jour le jour. Il ne possède aucun bien-fonds. Il reçoit du fermier sa chaumière, soit sans avoir à payer de loyer, soit à un loyer nominal de 1 shilling par semaine. Il n'a certainement pas lieu de se plaindre du prix de son loyer. Mais par contre il n'a pas un foyer proprement dit, car le fermier peut l'expulser de sa chaumière et le laisser sur la grande route à n'importe quel moment. Cet arrangement était très avantageux pour le fermier dans les temps anciens, quand les travailleurs agricoles étaient abondants, et quand les fermiers des environs ne consentaient

(1) Ces chiffres et ceux de l'alinéa qui précède sont extraits de la Revue « *The Nineteenth Century* », septembre 1909, « *The Land, the People, and the General election* », by Ellis Barker.

(2) Cf. *The Nineteenth Century*, octobre 1909, The Land, the Landlords, and the People.

pas à engager à leur service un homme qui avait été renvoyé par un voisin. En ce temps-là la perte de son travail et de sa chaumière signifiait dénuement et misère pour le travailleur. Le travailleur agricole était attaché de force à la ferme, par la crainte d'être privé de pain et d'un toit. Les temps ont changé. Le travailleur agricole ne peut plus être attaché à la terre par ces moyens surannés à une époque où les voyages coûtent peu, et où un travailleur solide et bien portant peut toujours trouver immédiatement un emploi comme ouvrier sans spécialité à la ville la plus proche. En outre, s'il émigre aux colonies, il y est le bienvenu, et on l'aide à y aller. Enfin et surtout nos travailleurs agricoles haïssent le système sous lequel ils vivent. Ils sont profondément mécontents de n'avoir pas accès à la propriété du sol, d'être obligés de vivre au jour le jour, et de n'avoir ni toit ni asile, et c'est là l'une des principales causes du dépeuplement des campagnes. Ceux des travailleurs qui sont trop vieux pour abandonner la terre restent aux champs et se plaignent en grondant, mais leurs fils et leurs filles s'en vont aux colonies. N'importe où l'on voyage dans la campagne anglaise, on n'y rencontre presque plus, travaillant dans les champs, que des représentants d'une génération déjà vieille ; et l'étude des chiffres fournis par les recensements révèle ce fait sinistre que pratiquement toute la jeunesse quitte la campagne peu de temps après avoir quitté l'école .. et, si l'on n'y porte promptement remède, il est à craindre que nos champs ne restent en friche quand la génération des vieux travailleurs agricoles sera éteinte. »

Si maintenant nous détournons nos regards des étendues agricoles pour les porter sur les centres urbains, qu'apercevons-nous ? La même concentration de la propriété foncière, la même oligarchie dont le petit nombre détient la

plus grande partie du sol, et la même difficulté, pour notre laboureur d'hier, qui a fait quelques économies comme ouvrier de l'industrie, d'acheter une parcelle de terre qui lui appartienne à perpétuité pour y fonder le *home* stable qui satisferait sa principale ambition. Pas plus dans les villes que dans les campagnes, en effet, le propriétaire ne consent à se séparer de ses biens-fonds : quand il n'a pas l'argent nécessaire pour mettre lui-même en valeur le terrain qu'il possède, il ne le vend pas, il le loue pour 60 ou pour 99 ans à un capitaliste qui lui paie le plus souvent une prime en argent comptant et qui s'engage à lui payer pendant la durée du bail un loyer annuel pour l'usage du sol (*ground rent*). A la fin du bail le terrain fait retour au propriétaire avec les maisons que le locataire y a construites.

La concentration de la propriété foncière et son immuabilité dans les familles est donc en Angleterre un phénomène général dont les manifestations n'ont pas moins d'intensité dans les centres urbains que dans les campagnes, et l'on peut affirmer que, d'une façon générale, la propriété du sol est en ce pays, d'une part, le monopole d'un petit nombre d'individus qui ne s'en dessaisissent jamais, et, d'autre part, l'objet des légitimes désirs d'une multitude qui y aspire toujours en vain. Entre ces deux antagonismes la guerre devait donc éclater, elle le devait d'autant plus qu'aux besoins légitimes qui avaient fait naître l'un d'eux se sont ajoutés naturellement des motifs d'un ordre moins élevé, certes, mais bien humains. En effet, dans les pays où la propriété foncière change fréquemment de mains en subissant les divisions continuelles, et où sont inconnus les baux fonciers urbains à long terme, la fortune des propriétaires du sol n'excite pas la convoitise, parce que les titulaires de la propriété d'une parcelle de sol sont constamment changés, parce que chacun d'eux ne bénéficie que d'une fraction de l'augmentation continuelle de la valeur du fonds qu'il possède, et parce que toute personne qui en a les moyens peut le remplacer ou l'imiter en devenant aussi propriétaire d'un immeuble.

Mais quand un immeuble reste continuellement dans les mêmes mains au cours des siècles, la croissance de la fortune du propriétaire est exposée au grand jour comme le bien-fonds lui-même : on sait que tel « estate » qui appartient à telle famille depuis le règne de Henri VIII, ou même depuis la conquête de l'Angleterre par les Normands, était sans valeur à cette époque et, chacun peut, en supputant approximativement sa valeur actuelle, se faire une idée de la fortune qu'ont à proprement parler laissé s'accumuler pour l'héritier actuel les générations passées. On se passe de bouche en bouche des chiffres effarants et pourtant réels ; on se cite des noms de propriétaires qui possèdent actuellement, au cœur de Londres ou de telle autre grande ville, des quartiers immenses et couverts d'immeubles de rapport, ou même des noms de propriétaires qui possèdent des villes entières que les besoins de l'industrie ont édifiées sur leurs prairies. Nul n'ignore non plus que l'héritier actuel de ces fortunes souvent colossales n'a rien fait pour les constituer, que ses ancêtres n'ont rien fait non plus, que les constructions dont ces terrains sont couverts ont été édifiées par des locataires, et qu'à la fin des baux le propriétaire du sol n'a eu qu'à en prendre possession.

Si l'on réfléchit en outre que ces grands domaines qui se sont transmis de fils aîné en fils aîné ont eu souvent une origine assez peu recommandable, et que malheureusement les propriétaires ont trop souvent outrepassé leurs droits (1)

(1) On peut lire dans A. R. Wallace, *Land Nationalization*, 1882,

sur ces biens que leurs ancêtres s'étaient appropriés, il n'y a plus lieu de s'étonner que la grande propriété foncière soit plus abhorrée en Angleterre que partout ailleurs, car dans ce pays de traditions vivaces les exactions des grands propriétaires fonciers ont été bien faites pour entretenir le souvenir des confiscations qui suivirent la conquête normande et, à plus forte raison, des vastes usurpations de domaines communs dont les landlords se rendirent coupables ultérieurement, surtout aux XIVe et XVIe siècles, et dont le souvenir plus ou moins confus se transmet encore de génération en génération, particulièrement celui des expulsions en masses de paysans irlandais auxquelles Henri VIII donna le signal.

Pays par excellence des *latifundia*, l'Angleterre devait donc nécessairement devenir le théâtre d'une lutte acharnée des millions de citoyens qui aspirent à la propriété du sol contre le petit nombre de ceux qui prétendent la leur refuser, et de fait le signal en fut donné dès 1775 par Thomas Spence qui fut le premier vulgarisateur et le premier champion de la nationalisation du sol. Depuis Spence la propagande en faveur d'une réforme de la propriété foncière a évolué, mais elle ne s'est jamais ralentie. De nos jours la suppression pure et simple de la propriété privée du sol ne trouve plus guère d'avocats, mais les partisans d'une réforme sont plus nombreux que jamais, et l'on peut les diviser en trois groupes principaux.

Un premier groupe est constitué par ceux qui veulent que la loi facilite la constitution d'une classe nombreuse de petits propriétaires fonciers, soit en établissant les travail-

le récit détaillé du « nettoiement » du domaine de Sutherland et de quelques autres. On y trouvera le récit d'atrocités à peine croyables.

leurs agricoles sur des parcelles provenant de la dislocation de grands domaines préalablement rachetés par l'Etat, soit en supprimant les vieilles institutions qui, comme le droit de primogéniture, font obstacle au morcellement des propriétés, soit enfin en facilitant ce morcellement par toutes nouvelles mesures législatives adéquates.

En second lieu, d'autres, qui d'ailleurs se joignent souvent aux premiers, veulent que l'on diminue les avantages que procure la propriété du sol, ils veulent, comme le demandait déjà Cobden en 1845, que l'on fasse supporter aux propriétaires, imposés trop légèrement à leur gré, ce qu'ils considèrent comme leur juste part des charges de la nation, ils veulent en outre, à la suite de J. S. Mill, qu'on leur enlève une plus ou moins grande part du bénéfice des plus-values futures de la rente du sol.

Dans un troisième groupe on peut enfin ranger les partisans des solutions outrées, soit qu'ils veulent, comme l'américain Henry George dont ils ont importé les théories en Angleterre, que l'on fasse supporter aux propriétaires fonciers, sur ceux de leurs capitaux qui correspondent à la valeur de la rente foncière, l'intégralité des charges publiques, ou soit qu'ils veulent obliger les grands propriétaires à se dessaisir de la possession du sol en les accablant d'impôts écrasants dont seraient exempts les petits.

Mais si ces trois groupements de réformateurs diffèrent quant au but final que l'on se propose dans chacun d'eux, du moins leurs adeptes sont-ils d'accord pour coaliser leurs forces en faveur de toute mesure fiscale qui, ayant la propriété foncière comme unique objectif, constitue une satisfaction partielle des désirs de chacun d'eux. C'est donc sûr de l'appui de toutes les ligues et de toutes les associations

— dont quelques-unes très puissantes (1) — créées pour la réforme de la propriété foncière ou de son régime fiscal, que le gouvernement libéral actuel introduisit dans la loi du budget pour 1909-1910, une série de quatre impôts nouveaux dont le plus important, tant par les fondements théoriques sur lesquels il repose, que par les répercussions qu'il peut avoir dans un avenir plus ou moins éloigné sur la politique économique anglaise, est un impôt sur les plus-values de la rente foncière.

L'impôt de 1909 ne fut cependant pas la première tentative d'imposition de la rente foncière qui ait été faite en Angleterre : en 1899 fut introduite à la Chambre des Communes une proposition de loi qui avait pour but d'autoriser les municipalités urbaines écossaises (*burghs*), à lever une taxe de 2 sh. par £ sur le revenu annuel (*annual land value*) des propriétés foncières, revenu calculé à 4 0/0 de la valeur en capital du terrain supposé dénué de toutes constructions et améliorations. Cette loi, qui est connue sous le nom de *Glascow Bill*, avait donc bien pour but d'introduire en Écosse un impôt sur la rente foncière urbaine ; elle eut une seconde lecture à la Chambre des Communes au début de la session 1906 et fut renvoyée à un *Select Committee* qui conclut qu'au lieu de limiter l'application de cet impôt aux terrains urbains, il fallait l'étendre à toutes les terres d'Ecosse, mais qu'avant de songer à taxer la rente foncière il fallait procéder à son évaluation. En même temps une loi semblable pour l'Angleterre, l'*English Bill*, avait été introduite à la Chambre des Communes.

Dans la session suivante, en 1907, le gouvernement

(1) Pour plus amples renseignements sur ces organisations de propagande, voyez Métin (Albert), *Le socialisme en Angleterre*, Paris, 1897.

introduisit un bill pour opérer en Ecosse l'évaluation des propriétés qui est préalable à la perception de l'impôt, et ce bill fut, après la deuxième lecture, renvoyé devant un *Grand Committee*. Il ne fut pas voté par la Chambre des Lords, qui n'en aurait d'ailleurs pas eu le temps, et fut réintroduit très amendé à la Chambre des Communes en 1908, d'où il fut renvoyé à la Chambre des Lords. Ces derniers exigèrent les amendements que des Communes refusèrent d'accepter, et le bill échoua encore une fois.

Quant à l'*English Bill*, il n'en était plus question, car le gouvernement avait en vue un autre projet, qui s'est réalisé dans le budget de 1909, mais avant de l'introduire à la Chambre des Communes le chancelier de l'échiquier pensa qu'il fallait au préalable préparer l'opinion.

A cet effet fut entreprise une active campagne de presse et de conférences pour surexciter le mouvement d'opinion qui se manifestait depuis longtemps de tous côtés en faveur soit d'une réforme de la propriété foncière, soit d'une augmentation de la contribution des propriétaires aux charges publiques, en même temps qu'une pétition que le gouvernement se faisait adresser dans le même but circulait dans le Parlement même et se couvrait des signatures des députés libéraux et de celles des « Labour Members ».

Les avocats anglais d'un impôt sur la rente foncière se sont à juste titre efforcés d'en montrer la justice à leurs lecteurs ou à leurs auditeurs et n'ont pas eu de peine à trouver, pour frapper leurs esprits, des exemples dont celui de Woolwich est un des plus connus. Dans les environs de Woolwich la terre était employée uniquement par l'agriculture et se louait en moyenne £ 3 par acre en 1845, date à laquelle une propriété de 250 acres, connue sous le nom de domaine de Woolwich, se louait £ 750 par an et valait

par conséquent £ 15.000 ; mais alors fut construit un grand arsenal qui nécessita, pour loger la nouvelle population ouvrière, la construction de 5.000 maisons ; à cet effet le propriétaire du domaine de Woolwich consentit sur son terrain des baux à long terme dont les loyers lui rapportèrent £ 14.250 par an, et à l'expiration desquels il devint propriétaire des maisons d'habitation construites par les locataires du terrain ; bref, possesseur d'un domaine qui valait £ 15.000 avant la construction de l'Arsenal, il reçut pendant la durée de ses baux £ 1.000.000 en loyers, tandis qu'à l'expiration des baux les maisons dont il devint propriétaire valaient un autre million de livres. Ces chiffres n'ont rien de particulièrement colossal, mais ce qu'il y a de remarquable dans cet exemple, c'est que, de la façon la plus évidente, le propriétaire du domaine de Woolwich a réalisé un bénéfice sans avoir fait ni dépensé quoi que ce soit pour le gagner, et le Chancelier de l'Echiquier pouvait à juste titre, après avoir cité ce cas à la Chambre des Communes (1), ajouter : « Il y a beaucoup de cas semblables qui reviennent à la mémoire de chaque honorable député pour peu qu'il ait quelque connaissance du sujet... est il excessif, est-il déloyal, est-il injuste que le Parlement demande à ces heureux propriétaires une contribution spéciale aux charges imposées par les nécessités de la défense nationale et par les besoins sociaux des membres malheureux de la communauté dont les efforts ont si matériellement contribué à l'opulence dont ils jouissent ? »

Mais si les avocats de l'impôt sur la rente ont pu sans difficulté montrer à la masse des électeurs anglais le bien

(1) Cf. *Parliamentary Debates, House of Commons*, 29 avril 1909, col. 533.

fondé de cette mesure fiscale, ils ont manqué de renseignements précis et d'ensemble sur la valeur de la rente foncière dans les Iles Britanniques, puisqu'il n'avait jamais été procédé à son évaluation officielle, et il semble qu'ils se soient laissés éblouir par un petit nombre de ces cas particuliers d'énormes plus-values et qu'ils se soient exagéré l'importance réelle de l'accroissement actuel moyen de la rente foncière dans leur pays, et par conséquent le rendement possible de l'impôt. Ils n'ont pas accordé plus d'importance qu'il ne fallait aux résultats obtenus en Nouvelle-Zélande et en Australie, pays neufs où la rente progresse vite et régulièrement, mais ils ont fortement insisté sur ceux qui avaient été obtenus par la municipalité de Francfort et qui étaient si satisfaisants que plusieurs centaines d'autres municipalités allemandes s'étaient décidées à entrer dans la même voie. Or si l'Angleterre et l'Allemagne sont, sous certains aspects, deux pays très semblables, ils n'en sont pas moins très différents sous d'autres aspects : l'agriculture qui languit en Angleterre prospère en Allemagne, et tandis que l'Angleterre est, au point de vue industriel, un vieux pays dont le développement se ralentit forcément quand il approche de son apogée, l'Allemagne est très comparable à un pays neuf en ce sens que son développement industriel et commercial, déterminé par celui de sa population, est de date récente et progresse encore très rapidement. C'est pourquoi le développement des villes allemandes est des plus remarquables, à ce point que l'on peut dire que pendant le courant du siècle dernier celui de Berlin a été si rapide et si considérable qu'il n'a guère eu d'égal que celui de Chicago. Si donc un impôt sur la rente foncière a eu un succès complet dans certaines villes allemandes, rien ne prouve que le même impôt, si juste soit-il dans son principe, doive jouir

du même succès à son introduction en Angleterre, et nous verrons que jusqu'à présent l'expérience anglaise est plutôt défavorable .. mais qu'importe ? l'impôt sur la rente foncière avait-il réellement pour but de procurer des ressources au Trésor anglais ? On peut en douter Ses adversaires politiques accusent en effet le gouvernement libéral, — qui ne s'en défend pas, ou que peu — d'avoir, sous prétexte d'une innovation fiscale qui devait soulager un budget débordé, jeté les bases d'une réforme plus vaste, la nationalisation du sol, vers laquelle le premier pas doit forcément consister à établir un recensement complet de toutes les propriétés foncières du Royaume-Uni, avec l'évaluation minutieuse de la valeur de la rente foncière, pour que l'on puisse savoir exactement, par le relevé de son mouvement, si l'opération de la nationalisation serait ou non profitable. Ce relevé n'existait pas en Angleterre, mais on l'y établit maintenant pour la perception des impôts du budget de 1909, impôts qui n'apparaîtraient que comme des expédients destinés à payer les frais d'établissement et d'entretien du cadastre préalable à la nationalisation éventuelle du sol.

LIVRE PREMIER

THÉORIE DE L'IMPOT SUR LA RENTE FONCIÈRE. SON HISTOIRE ET SES APPLICATIONS

CHAPITRE PREMIER

LA THÉORIE DE L'UNEARNED INCREMENT ET LE PRINCIPE DE L'IMPÔT.

Quand on fait, dans une contrée habitée par un peuple civilisé, l'analyse de la valeur d'une parcelle de terre d'une superficie donnée, on peut toujours arriver à déterminer à très peu de chose près la valeur actuelle des capitaux qui y ont été incorporés pour l'améliorer et l'adapter aux besoins de l'homme.

On peut en effet déterminer le prix que paierait un acquéreur pour les constructions qui y ont été édifiées, pour les clôtures et les digues qui l'entourent, les chemins privés qui en facilitent l'accès, les canaux qui distribuent également la fertilité sur toute son étendue, les arbres qui y ont été plantés ou qui s'y trouvaient avant tout défrichement, même les engrais non encore épuisés qui en fécondent les récoltes, et quand on connaît le prix de chacune de

ces améliorations, on en peut aisément trouver la valeur totale au moyen d'une addition.

Cette valeur qu'on a ainsi obtenue, on s'aperçoit qu'elle est toujours inférieure à la valeur vénale totale de la propriété, et souvent qu'elle n'en est qu'une fraction minime ; en d'autres termes, si de la valeur globale on soustrait celle des améliorations, l'opération donne un reste, et ce reste, qui ne peut être que la valeur propre de la terre, c'est le produit de ce que Ricardo appela rente foncière.

Mais le sol ne possède pas toujours une valeur propre ; pour qu'il en ait une il faut évidemment, comme pour toute autre chose, qu'il soit *utile* à l'homme, qu'il puisse être adapté à la satisfaction directe de ses besoins ou à la production des objets susceptibles d'y satisfaire. Or, d'une part, la fertilité naturelle de la terre n'est pas identique en tous les points du globe : sa valeur ne peut donc être partout la même et varie en fonction des richesses qu'elle est susceptible de fournir pour un travail déterminé. D'autre part, les hommes n'étant pas répartis uniformément sur la surface du globe, la valeur d'une quantité déterminée de sol doit en outre varier en fonction de sa position par rapport aux centres de population, — non pas de sa position absolue, mais de son éloignement relatif résultant de la plus ou moins grande facilité, naturelle ou artificielle, des communications. Toutes choses étant égales par ailleurs, la terre doit avoir d'autant plus de valeur qu'elle est à plus facile portée des individus qui en ont besoin et, quand plusieurs individus la convoitent ensemble, sa valeur doit être d'autant plus grande qu'ils sont plus nombreux et plus riches puisque, à la différence des produits de l'industrie qui sont en principe toujours en nombre suffisant pour satisfaire la demande à un prix rémunérateur, la terre est en quantité

limitée, — et c'est pour cela que dans les villes elle prend une valeur supérieure à celle qui lui serait assignée par sa fertilité seule.

En outre, tandis que les produits de l'industrie se détériorent plus ou moins rapidement par l'usage, la terre ne s'use pas, et l'on peut la considérer comme immortelle ; or les centres de population s'agrandissent ou disparaissent, en un mot se déplacent perpétuellement : la valeur d'une parcelle de sol située en un endroit déterminé oscille donc au cours des temps comme la population du centre où elle se trouve.

Mais, en fait, le nombre total des habitants du globe et la somme de leurs capitaux accumulés s'accroissent constamment, tandis que la superficie des terres ne change pas : l'utilité et la rareté croissantes du sol se combinent donc pour lui donner une valeur moyenne incessamment augmentée, bref, on peut dire que, d'une façon très générale, prise sur l'ensemble, la valeur du sol est en hausse continuelle.

Le droit de propriété du sol doit donc procurer à ses titulaires un avantage extrêmement important : tandis que toutes les autres formes de la richesse n'ont qu'une durée limitée, *seuls* les capitaux immobiliers, ceux du moins qui représentent la valeur propre de la terre, sont en principe non seulement indestructibles, mais encore appelés à croître indéfiniment. Qui donc est propriétaire du sol ?

En justice, pure tout bien doit appartenir à celui qui l'a produit, et cette notion, qui est devenue l'une des idées innées de l'esprit humain, est l'un des fondements de la société moderne : les seuls titulaires de droits sur la valeur d'un produit de l'industrie, par exemple, sont le capital et le travail qui se sont réunis pour le produire. La valeur propre du sol a donc pour juste propriétaire la Collectivité,

puisque c'est elle seule, par définition, qui la produit par son développement et son labeur incessants. Mais lui appartient-elle en fait ?

Il n'en est rien, et, dans nos pays civilisés du moins, ce sont des individus qui possèdent le sol, et non pas seulement pour les améliorations qu'ils ont pu y apporter, mais encore pour sa valeur totale ; c'est le petit nombre qui recueille le fruit du travail collectif. La société moderne est donc divisée en deux camps bien tranchés, en deux grandes classes, de fortunes bien différentes ; tandis que la concurrence, l'usure et les progrès de la science se réunissent pour ravir au propriétaire de capitaux créés par l'industrie humaine le bénéfice de son labeur, la majorité des propriétaires de biens-fonds peut dormir tranquille, car le tribut que le monopole foncier prélève sur chaque progrès de l'industrie ne saurait cesser d'affluer dans leurs coffres.

L'injustice de cet état de fait est évidente, et l'appropriation par l'individu de la valeur propre du sol, qui n'est pas sanctionnée par le droit pur abstrait, n'est pas davantage inscrite dans les canons de la justice courante : serait-elle donc fondée sur l'utilité, quelque nécessité contingente obligerait-elle la Collectivité à laisser le petit nombre de ses membres s'approprier le fruit du travail de tous ? Nullement, et s'il est vrai que l'intérêt général, en exigeant que la terre soit utilisée de la meilleure façon possible, a déterminé la construction de la société moderne sur la base du respect de la propriété privée sans qu'il soit fait d'exception pour le sol, du moins n'exige-t-il pas que le droit du propriétaire foncier dépasse son droit à la rémunération des capitaux incorporés à la terre pour son amélioration, c'est-à-dire pour son adaptation continuelle aux besoins de l'homme.

Rien n'empêche donc la collectivité de contraindre les possesseurs actuels à lui transmettre le droit de propriété sur la valeur propre du sol dont elle leur a si longtemps abandonné l'exercice et la jouissance. Pour cela quels moyens sont à sa disposition ?

Tout d'abord elle pourrait mettre tous ses membres à même de profiter individuellement des avantages que procure la propriété du sol ; l'Etat opérerait le partage des terres en autant de lots qu'il y a de citoyens et offrirait à chacun sa part. Mais comme le nombre des habitants d'un pays et la valeur des terres sont variables, le partage serait périodiquement à recommencer, ce qui le rend impraticable.

La collectivité pourrait aussi se substituer aux propriétaires fonciers, les exproprier par les procédés ordinaires et recueillir à leur place la rente du sol qui servirait à alléger ou même à supprimer les impôts. C'est la nationalisation du sol, moyen très séduisant, mais comme il faudrait indemniser les propriétaires, l'opération serait rendue fort hasardeuse par ce fait que, dans une contrée donnée, la valeur propre de la terre ne suit pas un mouvement constamment progressif.

Si l'on abandonne les deux premiers moyens, il semble qu'il en reste un troisième qui ne présenterait pas leurs inconvénients respectifs : l'Etat recueillerait la rente du sol non plus confondue avec la rémunération des capitaux d'amélioration en s'instituant unique propriétaire foncier, mais directement en faisant procéder à son évaluation séparée. Les possesseurs actuels seraient confirmés dans leur titre de propriétaires fonciers, mais ils ne seraient plus propriétaires que des capitaux d'amélioration incorporés par eux ou par leurs prédécesseurs à leurs fonds. En prati-

que ce système ressemblerait à un impôt, mais ce serait une erreur que de l'y assimiler complètement, car il ne s'agirait pas d'une contribution que l'Etat lèverait afin de pourvoir à des dépenses publiques et uniquement pour cela, mais il s'agirait de l'exercice par l'Etat du droit souverain de propriété qui appartient à la collectivité et, par conséquent, tandis que l'impôt ne peut être qu'une fraction des valeurs sur lesquelles il est prélevé, cette reprise du produit de la rente foncière devrait, par définition, être opérée au taux de 100 0/0.

Mais dans nos vieux pays la Collectivité a en fait abandonné aux individus, sans avoir jamais fait des réserves pour l'avenir, le droit de propriété sur la valeur propre du sol, et cette valeur a fait l'objet de multiples transactions à titre onéreux, sur la croyance des individus à la stabilité définitive de cet état de fait : l'Etat ne pourrait donc pas reprendre toute la valeur propre du sol sans indemniser les propriétaires de ce qu'ils ont payé pour elle, ce ne sont que les *augmentations futures* de cette valeur, que celles qui n'auraient pas été comprises dans le prix d'achat des propriétaires qui auraient acquis avant l'établissement du système, que la collectivité pourrait s'attribuer purement et simplement. Or nous savons que la valeur propre du sol ne progresse pas d'une façon continue, qu'elle subit des périodes de baisse par suite de circonstances telles que déplacements de la population, concurrence des pays neufs, ouverture de voies nouvelles et plus rapides, etc..., circonstances dont la collectivité est aussi bien seule responsable quand elles produisent la baisse en un endroit donné que quand elles y produisent la hausse. Si la Collectivité revendique comme siennes les plus-values de la rente foncière, elle ne peut prétendre en ignorer les moins-values dont elle est responsable.

Obligé de garantir les propriétaires fonciers contre ces moins-values, l'Etat pourrait s'engager à les rembourser quand elles se produiraient, mais, sans insister sur la comptabilité spéciale qu'il faudrait ouvrir, ce moyen serait dangereux, d'une part à cause de la fraude qui ne manquerait pas de se produire et qui pourrait peut-être aller jusqu'à compromettre le crédit de l'Etat et la vie économique de la nation ; d'autre part à cause des embarras financiers où pourrait se trouver l'Etat pendant les périodes de rétrogradation de la valeur de la rente foncière, ou simplement de dépression momentanée du marché des terres.

Le remboursement des moins-values étant impraticable, l'établissement d'un système de reprise des plus-values par la Collectivité ne pourrait se faire que combiné avec le rachat facultatif des terres offert par l'Etat, opération qui présenterait tous les aléas de la nationalisation forcée.

La société est donc contrainte en fait, dans nos vieux pays, de renoncer à l'espoir d'exercer son droit de propriété sur la valeur propre du sol, mais cela ne veut pas dire qu'il lui faille considérer cette valeur comme intangible. L'Etat moderne est obligé, pour s'acquitter de ses multiples fonctions, de prélever au moyen de l'impôt une part des richesses créées par les individus ; la justice exige donc que les propriétaires fonciers contribuent aux charges publiques, et elle veut aussi très certainement que l'impôt sur cette valeur propre du sol qui ne devrait pas leur appartenir, sur cet *Unearned Increment*, selon l'énergique expression anglaise, soit relativement plus lourd que l'impôt sur les valeurs créées par le travail de l'individu.

Le taux d'un tel impôt ne peut pas être déterminé *a priori*, c'est au législateur de chaque pays à apprécier celui qui convient, mais ce qui importe, c'est que, quel-

qu'élevé qu'il soit, pourvu qu'il ne déguise pas une confiscation partielle, pourvu qu'il reste dans de justes limites eu égard à l'imposition générale des facultés de toutes autres catégories, c'est-à-dire pourvu que le principe de l'égalité de l'impôt soit respecté, l'Etat n'a plus à rembourser proportionnellement les moins-values, pas plus qu'il n'est obligé, dans le cas d'un impôt sur les revenus de l'industrie, par exemple, de rembourser une part de leurs pertes aux industriels qui font de mauvaises affaires.

*
* *

Telles sont exposées, aussi brièvement que possible, la théorie de l'Unearned Increment et celle de son assujettissement à l'impôt. Cette théorie ne s'est pas constituée d'un seul coup et nous nous proposons maintenant de rechercher les origines de ses principaux éléments, puis nous verrons en terminant ce livre premier quels sont les pays qui ont adopté un système d'impôt sur l'Unearned Increment.

CHAPITRE II

LES ORIGINES DE LA THÉORIE DE L'IMPÔT SUR L'UNEARNED INCREMENT.

SECTION I. — Distinction des éléments constitutifs de la valeur du sol.

C'est William Ogilvie qui fit la première analyse de la valeur du sol : il fit paraître en 1780 un petit livre intitulé « *Essay on the Right of Property in Land* » (Essai sur le droit de propriété du sol), qui eut un assez grand et assez durable succès pour qu'on le réimprimât en 1838. De nos jours, dit-il dans cet ouvrage, quand une vente de terre a lieu le prix payé par l'acquéreur se compose de trois parties correspondant à trois éléments qui constituent la valeur du sol :

1° *La valeur originelle*, celle que le sol aurait s'il était resté dans son état de virginité.

2° *La valeur « accessoire »* ou d'amélioration, qui correspond à la mise en culture du sol et aux améliorations que lui ont apportées tous les propriétaires successifs.

3° *La valeur « contingente »* ou valeur potentielle du sol, celle qu'il peut acquérir dans l'avenir par suite d'améliorations nouvelles, pour tout le surplus restant après remplacement des capitaux employés à ces améliorations, ou, en d'autres termes, le prix qu'on paierait le droit exclusif de faire ces améliorations et d'en retirer le profit.

Après avoir ainsi défini ces trois éléments, Ogilvie n'entre

pas dans de plus amples explications, de sorte qu'il est impossible de savoir pourquoi il distingue la valeur potentielle de la valeur originelle. Il ne faut pas perdre de vue qu'Ogilvie entend par valeur potentielle non pas le prix inconnu que pourra valoir la terre dans l'avenir, mais une partie du prix actuellement « payé par l'acquéreur », ces deux valeurs sont donc identiques, ou plutôt la valeur potentielle ne correspond à rien qui ne soit compris dans la valeur originelle, puisque la valeur d'une parcelle de sol « qui serait restée dans son état de virginité » peut aussi bien que la valeur potentielle se définir « le prix que paierait un acquéreur pour la mettre en plein rapport à son profit exclusif », formule qui revient exactement au même que celle d'Ogilvie.

L'analyse faite par Ogilvie eût donc beaucoup gagné en précision s'il n'avait distingué que deux éléments dans la valeur d'un immeuble : d'une part la valeur propre du sol supposé vierge, et, d'autre part, la valeur des améliorations qui lui ont été apportées. Mais quoi qu'il en soit il n'en est pas moins indiscutable que dès 1780, c'est-à-dire près de 40 ans avant Ricardo, Ogilvie avait aperçu que le sol peut avoir une valeur distincte des capitaux d'amélioration qui ont pu lui être incorporés, valeur due à l'action de facteurs indépendants de l'action du propriétaire, et variant au cours des temps comme varient ces facteurs qu'il n'essaie malheureusement pas de déterminer, du moins dans ses ouvrages. Il se contente de constater en note qu'il y a des districts où les fermages ont doublé en 50 ans, à cause « d'une industrie nouvelle s'installant dans le pays et y florissant, sans qu'on ait perfectionné les procédés de culture et sans que se soit produite une amélioration considérable du rendement de la terre » et, comme toute augmentation des fermages, sans augmentation proportionnelle des rende-

ments, correspond à une hausse du prix des subsistances, Ogilvie s'en plaint incidemment dans une autre partie de son ouvrage et aperçoit dans ce phénomène, comme plus tard Henry George, mais sans l'expliquer, la cause primordiale de la misère des classes laborieuses, au détriment desquelles les « Landlords » s'enrichissent sans travail.

L'explication de ce phénomène ne devait être clairement donnée que par Ricardo dont la fameuse théorie de la rente foncière, formulée en 1817 dans ses *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, explique comment prend naissance cette valeur distincte des améliorations qu'avait discernée Ogilvie : l'augmentation incessante de la population détermine la mise en culture de terres nouvelles ayant un rendement de plus en plus médiocre, c'est-à-dire produisant les subsistances à un coût d'exploitation de plus en plus élevé ; or il ne saurait y avoir sur le marché qu'un seul prix pour un même produit à un moment donné, et ce prix est nécessairement réglé par le coût de production du produit récolté sur les terres les moins bonnes dont la culture est nécessaire pour satisfaire la demande de ce produit ; donc les terres plus fertiles produisent à leurs propriétaires un profit complémentaire, qui est proportionnel à la différence qu'il y a entre leur rendement et celui des terres les moins productives. Ce profit, distinct de la rémunération des capitaux employés par le propriétaire à l'amélioration de la terre, c'est la rente foncière.

Ricardo n'a raisonné que sur les terrains qui sont employés à la production des subsistances parce qu'à cette époque c'étaient eux qui produisaient principalement le phénomène de la rente, mais les terrains urbains la produisent aussi, et l'on peut dire que la rente foncière agricole et la rente urbaine sont deux aspects allotropiques d'un

phénomène dû à des causes semblables : l'augmentation absolue de la population ou de la richesse générale, le déplacement des centres de peuplement, les facilités nouvelles d'accès ou les débouchés nouveaux, etc..., et l'on pourrait établir pour les terrains urbains une théorie de la rente du sol dans des termes presque identiques à ceux que Ricardo a employés pour la rente agricole, en remarquant que les terrains urbains, au lieu de produire de l'utilité sous forme de subsistances, en produisent sous forme d'emplacements, et qu'ils peuvent aussi être rangés en catégories suivant leur qualité, c'est-à-dire suivant leur plus ou moins grande utilité.

Ayant ainsi formulé la théorie de la rente foncière, Ricardo ne pouvait manquer d'en faire apparaître les très importantes conséquences qui peuvent se résumer ainsi ; les ouvriers ne peuvent d'une façon générale, obtenir que le « prix naturel » de leur travail, c'est-à-dire un salaire qui ne leur fournit que « le moyen de subsister et de perpétuer leur espèce sans accroissement et sans diminution », puisqu'à toute élévation du niveau moyen des salaires correspond une augmentation proportionnelle du prix des subsistances. D'autre part l'industriel et l'agriculteur-fermier voient leurs profits se restreindre de plus en plus, par suite des augmentations successives des salaires. Seul donc le propriétaire foncier jouit de revenus sans cesse croissants qu'il prélève sur les autres classes de la collectivité. A la place de la théorie optimiste d'Adam Smith, selon laquelle le sol produit toujours une rente, par suite de la coopération gratuite de la nature, rente d'autant plus grande qu'il est plus fertile et que les terres fertiles sont plus abondantes, Ricardo, en montrant que « quand la terre est très abondante, et très productive, et très fertile, elle ne fournit

aucune rente » et qu'elle n'en fournit qu'à partir du moment où sa fertilité commence à diminuer en quelqu'endroit, Ricardo a donc édifié une théorie nouvelle qui fait apparaître entre les intérêts de la propriété foncière d'une part, et ceux du travail et de toutes les autres formes du capital d'autre part, un antagonisme irréductible qui dérive de leur nature même et du fonctionnement fatal des lois économiques qui les régissent : « les intérêts du propriétaire foncier sont nécessairement opposés aux intérêts de toute autre classe de la communauté », car, tandis qu'un industriel a intérêt comme la Collectivité à la baisse des prix de revient, qui détermine il est vrai la baisse des prix de vente, mais qui détermine aussi une augmentation de la consommation, le propriétaire foncier a toujours intérêt à ce que le prix de revient des subsistances produites par les terres les moins bonnes soit le plus élevé possible ; en d'autres termes, tandis que l'industrie prospère quand elle peut produire à bon marché, ce dont la collectivité tout entière bénéficie, le propriétaire foncier prospère quand le blé est rare et cher, et le reste de la collectivité quand il est abondant et bon marché.

SECTION II. — De la légitimité de l'appropriation totale ou partielle de la rente foncière par la Collectivité, et des moyens qui ont été proposés pour l'opérer.

Ayant appris de Ricardo la nature de la rente foncière les théoriciens de l'économie politique devaient nécessairement se demander s'il n'est pas juste que cette valeur que le propriétaire n'a pas produite soit revendiquée par la Collectivité, et qu'ainsi le fardeau des dépenses publiques soit allégé tandis qu'il serait fait échec à cet antagonisme naturel qui existe entre les intérêts des propriétaires fonciers et ceux

des autres membres de la Collectivité, en supprimant pour les premiers la possibilité de s'enrichir aux dépens des seconds.

Les moyens qui ont été proposés dans ce but sont presque aussi nombreux que les économistes qui se sont occupés de la question, mais on peut toutefois les ranger en un petit nombre de catégories principales.

On pourrait tout d'abord opérer le partage des terres entre les citoyens qui le désirent, ainsi que l'avait proposé W. Ogilvie dans son *Essay on the Right of Property in Land* : à l'encontre des autres théoriciens qui s'efforceront de trouver divers moyens de faire profiter de la rente foncière le corps social tout entier et collectivement, Ogilvie pensait qu'il serait plus logique de mettre à la portée de ceux qui le désirent les avantages que procure la propriété foncière. Mais ce système présente tellement d'inconvénients, — qui n'avaient d'ailleurs pas échappé à son auteur — que jamais un législateur n'en a fait l'application.

On pourrait ensuite opérer la nationalisation du sol, c'est-à-dire le rachat des propriétés foncières par l'Etat. Le premier avocat d'un système de nationalisation du sol fut Thomas Spence qui exposa pour la première fois en public ses idées en 1775. L'Etat se substituerait complètement aux propriétaires individuels et mettrait périodiquement les terres en adjudication, mais comme on s'accorde à dire aujourd'hui qu'il faudrait payer aux propriétaires le prix que valent leurs immeubles au moment de la mise en vigueur du système, l'opération serait des plus onéreuses et nul Etat n'est assez riche pour la mener sûrement à bien.

Cela ne veut pas dire toutefois que la Collectivité doive renoncer à tout espoir de bénéficier de la rente foncière à la place des propriétaires, car au lieu de supprimer la propriété

foncière privée il suffirait que l'Etat prenne la rente foncière, et s'il ne peut s'en approprier l'intégralité sans bourse délier, du moins peut-il en partager le bénéfice avec les propriétaires dans une proportion à déterminer. A cet effet trois systèmes ont été proposés qui sont dans un ordre descendant mais non chronologique :

1° Faire supporter à la rente foncière le plus possible des charges publiques au moyen d'un impôt établi sur le principe de la *single-tax* d'Henry George.

2° Faire recueillir par l'Etat le produit futur de la rente foncière, ainsi que l'ont proposé James Mill et son fils John Stuart.

3° Se contenter d'un impôt ordinaire à taux modéré.

Ce sont ces trois systèmes que nous allons maintenant étudier brièvement pour montrer les défauts des deux premiers et pour montrer que le troisième seul peut être adopté par l'Etat qui ne veut ni enfreindre la justice ni engager ses finances dans une opération périlleuse.

§ 1. — L'appropriation par l'Etat des plus-values futures de la rente foncière.

Bien que William Ogilvie n'ait pas, en 1780, connu la théorie de la rente foncière dont il avait observé les effets, on peut dire qu'il eut le premier l'idée d'un impôt sur les plus-values de la rente, car, sans en étudier le principe ni les détails, il suggère qu'à défaut ou bien en marge de l'établissement du système de partage des terres qui lui est cher, un impôt sur *les augmentations futures des fermages*, allant jusqu'à 50 0/0, serait excellent aussi bien au point de vue de la justice spéculative qu'à celui des résultats pratiques. Ogilvie n'en dit pas davantage, mais l'on peut du moins comprendre que s'il ne propose pas un impôt de

100 0/0 sur la plus-value nette dont bénéficie le propriétaire foncier, c'est parce qu'il n'ignore pas que ces augmentations des fermages peuvent correspondre pour une part plus ou moins grande à quelqu'amélioration effectuée par le propriétaire. C'est ce qu'il laisse entendre quand il observe que les fermages ont doublé depuis 50 ans : il dit que les améliorations apportées au sol n'y ont le plus souvent pas eu une grande part, mais il ne va pas jusqu'à dire qu'elles n'y ont été et ne peuvent y être pour rien. Dans ces conditions il serait avantageux de déterminer le taux de l'impôt de façon à toujours laisser au propriétaire une marge de plus-value suffisante pour qu'il reste intéressé à l'amélioration de la terre.

Mais si l'on peut dire que William Ogilvie a eu le premier l'idée d'un impôt qui, en fait, absorberait le plus souvent la totalité des plus-values de la rente foncière, ce sont du moins les deux Mill qui ont les premiers conçu et proposé un système précis d'appropriation de ces plus-values par la Collectivité.

Disciple immédiat de Ricardo, James Mill fit paraître en 1821 ses *Eléments d'économie politique.* Il y condense sous une forme aisée les théories abstruses de son maître, sans prétendre à l'originalité, dit-il dans la préface de son ouvrage en avertissant le lecteur qu'elles sont de la plus extrême importance. Elles le sont en effet puisqu'elles lui permettent d'affirmer, au chapitre IV, section V, que les accroissements futurs de la rente foncière devraient être dévolus en entier à l'Etat, et c'est en développant cette idée qu'il fait œuvre originale. Ricardo ne semble avoir vu dans la rente foncière qu'une matière imposable particulièrement recommandable à cause de l'impossibilité où se trouverait le contribuable de se décharger sur d'autres bourses du

paiement effectif de l'impôt. James Mill va plus loin et introduit une idée nouvelle : les propriétaires fonciers, par définition, ne produisant pas la rente, n'ont pas *à priori* droit d'en recueillir le profit — le vrai propriétaire de la rente c'est la collectivité qui la crée.

Si nous supposons, dit-il, qu'un groupe d'individus émigre dans un pays neuf où la terre n'a pas encore été appropriée privativement, et qu'à leur arrivée ces individus décident d'un commun accord d'établir une taxe propre à faire rentrer dans la caisse publique le produit annuel de la rente foncière, ils pourraient à bref délai faire face aux dépenses publiques sans avoir besoin de recourir à un autre impôt. Les capitalistes et les ouvriers recevraient le maximum de leurs profits et de leurs salaires, ce dont ils sont bien éloignés dans l'état actuel des choses, puisque la rente foncière, étant toujours prélevée sur les salaires et les profits, peut être regardée comme un véritable impôt que les propriétaires fonciers prélèvent sur ces fruits de l'activité individuelle, et qui se superpose inutilement à ceux auxquels l'Etat est obligé de recourir.

Bien plus, si les colons de ce pays imaginaire s'arrangeaient pour détourner dans les caisses de l'Etat le produit de la rente, qui donc pourrait s'en plaindre ? A la différence des profits du capital, qui doivent appartenir au propriétaire pour qu'il ait intérêt à entretenir et à augmenter son capital, la rente foncière n'a nullement besoin de profiter au propriétaire foncier, dans l'intérêt de la conservation de la terre, qui est l'œuvre immortelle de la nature, non plus que dans celui de sa mise en culture rationnelle, puisque les profits ordinaires du capital seraient suffisants pour inciter les capitalistes à une exploitation du sol adéquate aux besoins de l'homme.

L'établissement d'un tel système fiscal, ajoute James Mill, ne présenterait qu'un seul inconvénient, c'est que le produit de la rente foncière dépasserait les besoins de l'Etat quand la population atteindrait une certaine densité. Il faudrait alors s'arranger pour distribuer le surplus aux citoyens de ce pays fortuné « de la façon qui contribuerait le plus à leur bonheur », et il n'y aurait pas de meilleure façon, dit-il, que de rendre la terre propriété privée sous la condition expresse qu'elle doit supporter la totalité des dépenses publiques.

Mais là où la terre a déjà été convertie en propriétés privées sans que la rente ait à supporter spécialement les dépenses publiques et où elle est l'objet de transactions qui se font en considération de cet état de fait, on ne pourrait sans injustice lui faire suffire seule et sans distinction aux dépenses de l'Etat. Ce serait un impôt essentiellement injuste puisqu'il ne pèserait que sur une certaine catégorie d'individus. Mais la rente que l'on vend et que l'on achète et sur laquelle on fait des espérances que l'on achète avec elle, ce n'est pas la somme totale de rente que la terre fournira jusqu'à la fin du monde, ce n'est que la rente actuelle augmentée d'une « raisonnable part » de plus-value future, et c'est cela seul qui, dans nos vieux pays, doit être exempt de tout impôt spécial. Rien ne s'oppose à ce que l'augmentation future de la rente, pour tout ce qui est hors du champ des prévisions humaines à un moment donné, qui comme tel n'est pas compris dans le prix payé par le dernier acquéreur de la terre, et qui est aisément discernable par la différence entre ce prix et le prix de la terre à une époque ultérieure, rien ne s'oppose en théorie à ce que cette argumentation profite à la collectivité qui la produit par son activité propre, par son développement incessant, plutôt qu'au propriétaire foncier, qui ne prend aucunement part à sa formation en temps que propriétaire foncier, et il y aurait en fait de bonnes raisons pour qu'un gouvernement décide qu'il en sera ainsi.

En cela James Mill se trompait, ou plutôt il oubliait de faire une réserve importante, oubli qui lui faisait proposer l'adoption d'un système fiscal qui n'aboutirait qu'à l'abolition d'une iniquité originelle devenue purement spéculative par l'effet d'une prescription millénaire, et à son remplacement par une iniquité réelle au préjudice d'individus actuels, les propriétaires fonciers. James Mill, en effet, n'avait pas prévu la possibilité des moins-values de la rente foncière.

En reprenant, éloquemment (1), dans ses *Principes*

(1) Qu'on nous permette de rappeler la façon magistrale dont il présente l'exposition du sujet. « Avant de quitter ce sujet de l'égalité en matière d'impôt, je dois remarquer qu'il y a des cas dans lesquels on peut s'en écarter sans s'éloigner de cette égale justice sur laquelle est fondé ce principe. Supposez qu'il existe une espèce de revenu qui tende constamment à augmenter, sans effort ni sacrifice de la part de ceux qui en sont propriétaires ; que ces propriétaires composent dans la société une classe que le cours naturel des choses enrichit sans qu'ils fassent rien. Dans ce cas l'Etat pourrait, sans violer les principes sur lesquels la propriété privée est établie, s'approprier la totalité ou une partie de cet accroissement de richesse à mesure qu'il se produit. Ce serait, à proprement parler, prendre ce qui n'appartient à personne ; ce serait employer au profit de la société une augmentation de richesse créée par les circonstances au lieu de l'abandonner sans travail à une classe particulière de citoyens.

« Eh bien, c'est le cas de la rente ! Le mouvement ordinaire d'une société dans laquelle la richesse augmente, tend toujours à augmenter le revenu des propriétaires... sans qu'ils fassent pour cela ni effort, ni dépense. Ils s'enrichissent en dormant en quelque sorte, sans travailler, sans courir de risques, sans épargner. Quel droit ont-ils, d'après les principes généraux de justice sociale, à cette augmentation de fortune ? Quel tort leur aurait-on fait si, depuis l'origine, la société

l'Economie politique (1821), les propositions énoncées par son père, John St. Mill se préoccupa d'établir un système qui ne pût donner prise aux critiques de principe. Il se garde d'affirmer que dans la société moderne l'Etat a le droit de prendre purement et simplement tout l'accroissement futur de la rente foncière, il convient expressément qu'un tel système serait injuste et il propose d'éviter cette injustice par le rachat facultatif des terres, mais, chose étrange de la part de ce puissant logicien, il semble ne reconnaître cette injustice qu'avec hésitation. Après avoir affirmé la légitimité de l'impôt sur l'accroissement futur de la rente, il ajoute : « On pourrait éviter même *l'ombre d'une injustice* envers les propriétaires si on leur assurait la valeur vénale que leur terre possède actuellement et qui représente toutes les espérances fondées sur l'avenir » (1), et quoique un peu plus loin il soit plus affirmatif, disant : « Cet impôt même ne pourrait être établi *avec une entière justice* qu'autant qu'on offrirait au propriétaire, comme alternative, de lui payer le prix vénal de sa terre » (2), il faut avouer que ces expressions sont trop peu catégoriques pour qu'on puisse croire que l'auteur ait cru que les moins-values de la rente foncière puissent jamais avoir assez d'importance pour faire gravement souffrir les propriétaires du fait de leur non-remboursement par l'Etat qui s'approprie les plus-values. Stuart Milll s'exprime

s'était réservé le droit d'imposer l'accroissement spontané de la rente autant que l'auraient exigé les besoins financiers de l'Etat ? » (J. S. Mill, *Principes d'Economie politique*, liv. V, chap. II, § 5. Traduction Dussard et Courcelle-Seneuil, 3e édit., t. II, p. 372 et suiv.).

(1) Cf. J. S. Mill, *op. cit.*, liv. V, chap. II, § 5, traduction Dussard et Courcelle-Seneuil, p. 375.

(2) Cf. J. S. Mill, *op. cit.*, liv. V, chap. III, § 3, p. 381.

comme s'il ne s'agissait que d'éviter une injustice insignifiante pour établir un impôt absolument parfait.

Il semble tout d'abord que Stuart Mill a pensé qu'il faut donner au propriétaire, désormais sevré de toutes chances de plus-values futures, la faculté de reprendre des capitaux qu'il n'aurait peut-être pas engagés dans une spéculation foncière s'il avait su qu'on le priverait un jour des aubaines sur lesquelles il nourrissait des espoirs plus ou moins fondés, en d'autres termes qu'un Etat qui voudrait agir en bon père de famille devrait dire aux propriétaires fonciers : « Les plus-values qui se produiront désormais, celles que vous n'avez pas escomptées dans votre prix d'achat, m'appartiendront en entier ; si donc vous préférez reprendre votre capital dans l'espoir de faire ailleurs un placement qui vous donne les chances d'aubaine que vous n'avez plus dans le placement foncier, je vous rembourserai votre prix d'achat ».

Il est très probable que Stuart Mill eut égalem ent en vue ce fait que, par suite de l'abondance de plus en plus grande des métaux précieux et de l'augmentation corrélative des prix, une portion indéterminable des plus-values futures doit être purement factice : en s'appropriant toute cette plus-value à mesure de sa production, l'Etat prendrait en même temps quelque chose de la valeur actuelle du sol, mais comme le processus du phénomène est extrêmement lent, si lent que ses effets sont pratiquement en dehors des calculs de l'homme, l'injustice soufferte par le propriétaire foncier serait si peu grave qu'on peut bien la qualifier d' « ombre » d'injustice.

Mais il y en a une autre dont Stuart Mill ne semble pas apercevoir l'importance, bien qu'elle soit plus substantielle qu'une ombre : en admettant même que dans son ensemble

la rente suive un mouvement ascensionnel continu, il est des cas particuliers nombreux, et même des contrées entières, où l'on peut observer des moins-values foncières bel et bien dues à des causes purement sociales et qui, par conséquent, ne sont pas plus méritées par les propriétaires que les plus values dues à des causes de même ordre. Ce n'est alors rien moins que la justice stricte, telle du moins que la conçoivent généralement les cervaux modernes, qui exige que l'Etat rembourse aux propriétaires les pertes qu'ils subissent, ou bien, ce qui revient au même et qui serait beaucoup plus simple, qu'il leur offre le rachat de leurs terres au prix déterminé par l'évaluation qui doit nécessairement précéder l'établissement de l'impôt.

Mais Stuart Mill avait une telle foi dans ses propres théories et dans l'accroissement continu de la rente foncière qu'il ne pouvait admettre la possibilité de ces moins-values ou, du moins, qu'elles puissent avoir une importance digne d'être prise en considération et, plus tard, en fondant sa « Land Tenure Association », il n'hésitera pas, en 1870, à affirmer que la société retirerait un avantage immense de la nationalisation de la terre et, s'il admet incidemment que, « par suite de circonstances spéciales », un domaine foncier peut ne pas participer à *l'accroissement* de la rente, du moins ne fait-il pas mention de la possibilité des *moins-values*. Le programme de l'Association (publié en 1871), dont Mill était président, est particulièrement instructif à cet égard.

Ainsi que le montrent les trois premiers articles (1) et que Mill l'explique aussitôt après, ce que l'Association se propose de faire aboutir n'est nullement la nationalisation

(1) Cf. *Programme of the Land Tenure Reform Association, with Explanitory statement by*, J. S. Mill... London, 1871.

de tout le sol du Royaume-Uni, mais l'application de mesures propres à morceler les grandes propriétés foncières, en rendant plus facile leur transfert et en faisant échec aux institutions surannées qui ont permis aux vieilles familles nobles, de constituer ces grands domaines, et qui leur permettent non seulement de les conserver indéfiniment sans partage, mais encore de les agrandir par l'absorption lente mais sûre de la petite propriété. Bref, la Land Tenure Reform Association se proposait en premier lieu de faire passer la propriété du sol des mains d'une oisive et peu nombreuse aristocratie aux mains des classes laborieuses qui y aspirent en vain.

Mais l'Association se proposait aussi, et c'était bien là son objet principal dans la pensée de son fondateur, de détourner au profit de l'Etat la totalité, ou tout au moins « une grande part », de l'augmentation future de la rente foncière, et Mill fait à ce sujet l'application immédiate d'une proposition qu'il avait énoncée dans ses *Principes d'économie politique* : « Une chose, disait-il, dont la quantité est limitée est un article de monopole, même lorsque les propriétaires ne se concertent pas pour en fixer le prix » (1), il est donc naturel qu'on mette une limite aux revenus sans travail des propriétaires du sol, comme on en met une aux tarifs des Compagnies de chemin de fer, qui ont aussi, forcément, un monopole, d'autant plus que l'application de ce principe ne présenterait, dit-il, aucune difficulté insurmontable.

On commencerait par évaluer toutes les propriétés foncières, puis on en offrirait le prix à chaque propriétaire qui aurait le choix entre deux partis à prendre : ou bien garder avec sa terre les profits normaux du capital qu'elle repré-

(1) Cf. J. S. Mill, *Principes d'Economie politique*, livre II, chap. XVI, § 2.

sente, mais perdre tout espoir de plus-values futures, ou bien demander le rachat. Les propriétaires qui préféreraient garder leurs propriétés pourraient toujours y appliquer des capitaux nouveaux et réaliser par là, à leur profit exclusif, telles améliorations qu'ils jugeraient utiles, car on ouvrirait une comptabilité où l'on ferait figuer au fur et à mesure, à l'actif des propriétaires, toutes les améliorations qu'ils apporteraient dans l'avenir à leurs propriétés. Le produit d'une exploitation agricole ou le loyer d'un terrain urbain que recueille le landlord ne serait donc nullement cristallisé par l'impôt à une somme déterminée, mais il perdrait la part de rente foncière nouvelle qu'il peut être appelé à contenir et deviendrait un « revenu » proprement dit, c'est-à-dire la rémunération d'un capital.

Enfin, pour que les intérêts pécuniaires des propriétaires fonciers soient entièrement protégés, l'Etat prendrait l'engagement de racheter les terres sur simple réquisition, non pas seulement pendant un court délai après l'établissement de l'impôt, mais encore à quelqu'époque que ce soit dans l'avenir, au prix primitif d'évaluation augmenté des améliorations inscrites sur le registre spécial. Cette dernière disposition est de la plus extrême importance pour plusieurs raisons.

En premier lieu elle réduit d'avance à néant toute critique du système qu'on pourrait être tenté d'élever à propos des moins-values dues à des causes générales, mais il semble que Stuart Mill ait eu autre chose en vue, car c'est une autre injustice dont il suggère la possibilité : « Cet impôt, dit-il, à la suite du programme de l'Association, devrait être soigneusement maintenu dans les limites des plus-values dues à des causes générales..., si la juste limite est dépassée », ce qui est évidemment l'un des réels dangers

d'un impôt si délicat, l'exercice du droit de rachat « constituerait une protection suffisante des intérêts pécuniaires des propriétaires fonciers ». Il est certain qu'avec un tel impôt les chances d'erreur dans l'estimation de l'Unearned Increment seraient d'autant plus dignes d'être prises en considération que le taux de l'impôt serait plus élevé, c'est-à-dire plus près de 100 0/0, la faculté de se faire racheter leurs terres quand ils jugeraient l'impôt trop lourd serait donc bien une garantie nécessaire et suffisante pour les propriétaires fonciers.

Mais il se peut aussi que cette « juste limite » soit dépassée autrement que par suite d'une erreur d'évaluation de la part des agents du Trésor : de l'accroissement continu du stock des métaux précieux et de la hausse générale des prix qui en résulte, doit aussi résulter qu'une part ou même, selon les cas, la totalité des plus-values foncières est purement factice, puisque les évaluations successives seraient faites en unités monétaires de plus en plus dépréciées : en frappant les plus-values foncières sans distinction d'un impôt de 100 0/0, l'Etat consommerait donc lentement la confiscation du capital foncier. Or le propriétaire qui se rendrait compte à la longue de la perte qu'il subit se tromperait s'il croyait, en réclamant le rachat de sa terre par l'Etat, réparer la brèche faite à son capital, puisqu'en s'engageant à racheter les terres à un prix déterminé l'Etat ne se serait engagé qu'à les échanger contre un certain poids d'argent, nullement contre une valeur absolue. Le propriétaire soucieux des intérêts de ses héritiers devrait donc, pour éviter cette diminution fatale de son capital, exercer le droit de rachat avant que la dépréciation de l'argent ne se fasse sentir, c'est-à-dire dès l'établissement de l'impôt, afin de faire fructifier ce capital dans quelqu'autre placement

où il puisse espérer *l'augmenter* pour *compenser* la dépréciation monétaire.

En admettant même qu'ils aient pleine confiance en l'Etat au sujet de la possibilité de se faire racheter par lui leurs terres à volonté et à un moment quelconque, tous les propriétaires devraient donc, s'ils étaient prévoyants, exiger ce rachat dès l'introduction de ce système fiscal, et ce n'est certes pas le résultat que son auteur en espérait. Pour Mill, en effet, l'engagement que prendrait l'Etat de racheter les terres sur simple réquisition eut offert un avantage pratique considérable : du moment qu'ils ont la certitude de pouvoir à tout moment réaliser leurs capitaux dans leur intégralité, — et sur ce dernier point nous venons de voir ce qu'il en est — ils n'auraient aucun motif de se détourner d'un placement de tout repos, garanti par l'Etat, et ils ne lèveraient en général pas l'option perpétuelle qu'ils auraient sur le prix vénal de leurs propriétés (1). Ce qui importe, en effet, n'est pas que les terres deviennent propriété de l'Etat, mais au contraire qu'elles restent propriété privée et que, par conséquent, la collectivité profite sans bourse délier des accroissements de la rente foncière. Mais s'il est obligé de reconnaître qu'il serait avantageux d'éviter, au moyen d'une simple promesse, le rachat et le débours de capitaux qu'il entraînerait, Mill s'empresse du moins de faire remarquer que, dans les cas particuliers de rachat qu'on ne pourrait éviter, l'opération serait encore excellente : la collectivité y

(1) Il faut remarquer toutefois que les événements donneraient peut-être raison à Stuart Mill contre la théorie ci-dessus, puisqu'en fait il y a toujours pour les fonds d'Etat perpétuels des acheteurs qui acceptent, pour des causes diverses, de voir leurs capitaux se déprécier lentement comme le poids d'argent qu'ils reçoivent en échange des coupons.

trouverait encore un bénéfice immense « puisqu'un individu ne donne jamais, en argent comptant pour un profit futur, rien qui approche la valeur de ce profit pour l'Etat, qui est immortel. »

Stuart Mill avait, on le voit, une confiance aveugle dans l'infaillibilité de ses propres théories, ce qui est bien naturel, et dans l'accroissement continu de la rente foncière, et il ne soupçonnait même pas qu'un seul des facteurs de cet accroissement ait pu lui échapper. L'avenir devait montrer qu'il se trompait gravement, car, à part des plus-values urbaines d'une importance bien minime par rapport aux moins-values rurales, l'accroissement de la rente foncière ne s'est pas produit, dans le Royaume-Uni tout au moins. C'est au contraire une grave dépréciation des propriétés agricoles, un mouvement descendant d'une régularité semblable à celle que Mill prophétisait pour l'accroissement de la rente, qui se sont produits dans ce pays jusqu'à ces dernières années. Si donc la Land Tenure Reform Association avait réussi à faire adopter son programme par le législateur, on imagine avec peine quel désastre financier en serait résulté, — il est vrai que pour éviter la faillite l'Etat anglais n'aurait eu qu'à abroger la loi qui aurait établi un si redoutable impôt.

§ 2. — La « *Single tax* » de Henry George.

Dans cette grave erreur de calcul qu'avait commise Stuart Mill, Henry George se garde bien de tomber : il va s'efforcer de montrer que le rachat, facultatif ou non, des terres, loin d'être nécessaire, serait bel et bien la consécration d'une injustice qui n'a que trop duré, — la propriété foncière privée, — par une injustice nouvelle au détriment des contribuables non-propriétaires. Et pourtant l'impôt qu'il

propose à son tour frapperait la totalité non plus seulement des plus-values futures, mais encore du produit passé de la rente foncière.

Ce n'est d'ailleurs pas la seule originalité de l'œuvre de Henry George : avec lui l'impôt sur la rente foncière prend un aspect entièrement nouveau, il ne va plus être la simple reprise par la collectivité de ce qui lui appartient ou doit lui appartenir au bénéfice des contribuables, il va devenir avant toute autre chose la solution du problème du paupérisme et la clef d'un paradis où l'humanité jouirait d'une ère de paix dans les rapports des capitalistes et des ouvriers, d'entente cordiale entre le capital et le travail, de bonheur universel et de prospérité générale.

Le phénomène dont Henry George entreprend de découvrir la cause et d'indiquer le remède dans celui de ses ouvrages qui l'a rendu célèbre, *Progress and poverty* (1879), est que le paupérisme est d'autant plus grave et plus désolant que la société est plus haut placée « sur l'échelle du progrès matériel », c'est du moins son opinion.

Il semble à première vue, dit il, que tout accroissement de la puissance productrice de l'homme, par suite de l'application des découvertes de la science à l'industrie, doive avoir pour conséquence immédiate et nécessaire une augmentation générale du bien-être, puisque la même somme de travail fournit une plus grande quantité de produits. Le travail étant plus productif les salaires devraient, semble-t-il, augmenter en conséquence. Or c'est précisément le contraire qu'on observe, ou qu'Henry George croit observer, et il pose sous une forme concise la question à laquelle il va essayer de répondre : « Pourquoi, en dépit de l'accroissement de la puissance productrice, les salaires tendent-ils à un minimum qui ne peut tout juste qu'assurer l'existence de de l'ouvrier ? » (1) (2)

La réponse que font les pontifes de l'économie politique, dit-il, est basée sur la théorie du fonds des salaires, d'après laquelle le salaire moyen est le quotient du montant total des capitaux destinés à payer les ouvriers, divisé par le nombre de ces derniers. Eh bien, dit-il, l'observation des faits prouve que ce dogme est faux, car les salaires devraient être élevés quand le taux de l'intérêt est faible, et réciproquement, or l'intérêt de l'argent est justement plus élevé et les salaires plus hauts dans les pays neufs que dans les vieux, parce que les capitaux y sont plus rares. Si donc la théorie du fonds des salaires était vraie, les salaires devraient être minimum dans les pays neufs où les capitaux sont rares, et maximum dans les vieux pays où ils sont abondants.

Croyant avoir ainsi réfuté la théorie du fonds des salaires, sans prendre garde que si les capitaux disponibles sont rares dans les pays neufs, la main-d'œuvre y est encore bien plus rare, ce qui est une explication assez plausible de la cherté simultanée de la main d'œuvre et des capitaux dans ces pays, Henry George n'hésite pas à déclarer que la

(1) Henry George, *Progress and Poverty*, liv. I, chap. I, p. 17. Pour cette citation et pour toutes les suivantes, l'indication de numéros de pages se réfère à l'édition américaine de 1898.

(2) En affirmant que la pauvreté des classes laborieuses est d'autant plus grande que la société est plus avancée « sur l'échelle du progrès matériel », Henry George, remarquons-le en passant, fait une assertion purement gratuite. Il y a de bonnes raisons de croire que les salaires ont augmenté, depuis un siècle par exemple, plus que proportionnellement au coût de la vie. Mais ceci importe peu à la suite de la théorie qui pourrait aussi bien être basée sur ce fait que le taux des salaires croît moins vite que la somme des capitaux, sans prétendre qu'ils diminuent en valeur absolue quand ceux-ci augmentent.

seule explication valable est la sienne, c'est-à-dire « que les salaires, au lieu d'être pris sur le capital, ont en réalité leur source dans le produit du travail pour lequel ils sont payés » (1), et il complète ainsi son idée : « La production est toujours la mère des salaires. Sans production, les salaires n'existeraient pas et ne pourraient pas exister (2). » Nous nous en doutions bien, mais Henry George croit avoir fait une grande découverte qui va lui permettre de répandre des flots de lumière sur la question, — il est vrai qu'il ne présente pas toujours la question sous une forme aussi simpliste, et il s'attache ensuite longuement à démontrer que c'est le travail qui donne naissance au capital, et que le capital n'est nullement nécessaire à la production, qu'il est tout au plus *utile* pour aider le travail en lui fournissant des instruments, des semences, et en général tout ce qui en augmente le pouvoir productif naturel. Il ne veut même pas admettre que le capital permette à l'ouvrier de subsister en attendant que son travail commence à porter des fruits (3).

Il faut avouer que l'assistance que le capital prête au travail ressemble de bien près, dans la société moderne, à une nécessité absolue, et l'on pourrait croire qu'Henry George n'a voulu que jouer sur les mots, puisque si le capital venait à s'évanouir la société retournerait à cet état de barbarie qui fut celui de nos premiers ancêtres, et il ne nous resterait plus qu'à vivre de fruits sauvages ou à mourir de faim.

Ces prémisses qu'il a si péniblement exposées en de longues pages « valent bien, dit-il, la peine que nous nous sommes donnée pour nous en assurer », car leurs conséquences sont de la plus extrême importance. En effet, si on les admet il faut déclarer sans valeur les théories en cours sur les rapports qui existent entre le capital et le travail, et par conséquent aussi les remèdes qu'on a proposés, sur la foi de ces théories, pour améliorer le sort des classes laborieuses, c'est-à-dire ou bien l'accroissement de la somme totale des capitaux, ou bien la diminution du nombre total des ouvriers. Si chaque travailleur crée uniquement par son labeur le fonds sur lequel son salaire est prélevé, l'augmentation du nombre des ouvriers ne peut pas avoir pour effet de diminuer le taux des salaires ; bien au contraire, puisque la productivité du travail augmente avec sa division, c'est-à-dire avec le nombre des travailleurs, plus les ouvriers seront nombreux, plus les salaires doivent être hauts, — toutes choses étant égales par ailleurs.

(1) Cf. liv. I, chap. I, p. 23.
(2) Cf. liv. I, chap. III, p. 55.
(3) Cf. liv. I, *in fine*.

En faisant cette dernière réserve Henry George avait en vue la théorie de Malthus, qu'il prétend réfuter. Quand il dit que plus il y a d'ouvriers plus les salaires doivent être rémunérateurs, on pourrait en effet lui opposer que les subsistances se multipliant moins vite que la population, les prix doivent s'élever avec l'augmentation de cette dernière, et finalement absorber l'accroissement des salaires, si accroissement il y a, en laissant l'ouvrier plus pauvre qu'auparavant. Pour répondre d'avance à cette critique, l'auteur de *Progress and Poverty* repousse la loi des diminishing returns : Malthus, dit-il, a eu le tort de ne faire aucune distinction entre l'homme et l'animal ; celui-ci seul fait pression sur les subsistances : « Le faucon et l'homme mangent tous les deux des poulets, mais plus il y a de faucons, moins il y a de poulets, tandis que plus il y a d'hommes plus il y a de poulets (1). » Du principe de l'indestructibilité de la matière et

(1) Cf. liv. II, chap. III, p. 131.

de la permanence de l'énergie, il se croit autorisé à conclure que tout travail appliqué à la terre doit se retrouver en récoltes, et il ne doute pas un seul instant de la possibilité pour la terre de nourrir « un trilliard d'habitants aussi facilement qu'un milliard » (1).

Nous verrons qu'Henry George admet sans contestation la théorie de la rente foncière, qui est d'ailleurs l'un des piliers, ou même la raison d'être de son ouvrage, — il ne s'aperçoit pas qu'il se contredit lui-même et que la loi des diminishing returns est essentielle à la théorie de la rente, puisque si les rendements étaient toujours proportionnels aux capitaux incorporés au sol on ne serait jamais amené à mettre en culture des terres de deuxième qualité. L'essentiel c'est que la loi de Malthus soit fausse, afin qu'il puisse conclure : « Ce point est enfin clair, — que la cause qui, en dépit de l'énorme accroissement de puissance productrice, réduit la classe nombreuse des producteurs (2) à la plus petite part du produit de leur travail sur laquelle ils consentent de vivre, n'est pas la limitation du capital, ni davantage la limitation des forces de la nature qui répondent au travail. — Comme on ne peut pas, par conséquent, la trouver dans les lois qui régissent la production des richesses, il faut la chercher dans les lois qui régissent leur distribution (3). »

L'étude de la distribution des richesses va, enfin, lui donner la clef du paupérisme.

Son raisonnement est plus simple qu'il n'en a tout d'abord l'air, et devient d'une clarté merveilleuse quand il le présente sous la forme algébrique suivante :

« Produit = Rente + Salaires + Rémunération du capital. donc Produit — Rente = Salaires + Rémunération du capital (1). » Ce qui veut dire en langage ordinaire que le capital et le travail ne se partagent pas tout le produit de leur action combinée, mais seulement ce qu'il en reste après prélèvement de la rente par le propriétaire foncier, — ou encore, ne reçoivent que l'équivalent du produit de la plus mauvaise terre en culture. L'augmentation de la rente, dans les « pays progressifs », suivant pas à pas l'augmentation de la puissance productrice, « on voit de suite quelle est la clef qui explique pourquoi les salaires et la rémunération du capital n'augmentent pas avec l'augmentation de puissance productrice » (2) ; et voilà pourquoi dans les pays neufs les salaires peuvent être élevés en même temps que la rémunération du capital, car il n'y a pas de rente, la terre n'ayant que la valeur des capitaux qui sont appliqués à sa mise en culture, et le produit est partagé en entier entre les salaires et le capital. Par contre, dans les pays où la valeur de la terre est considérable, il y a une grande production de richesse, mais l'intérêt et les salaires sont bas, car la rente absorbe la majeure partie de la richesse à mesure qu'elle se produit.

Loin d'être en conflit comme on le croit communément, le capital et le travail sont deux victimes qui devraient s'allier contre leur ennemi commun, la propriété foncière, qui permet à un certain nombre d'individus de mettre dans leurs poches le produit de l'activité, du labeur, ou de l'ingéniosité des autres membres de la collectivité. Qu'est-ce qui produit, en effet, l'accroissement de la rente foncière ? Il y a deux causes principales, répond Henry George ; l'augmentation de la population, d'abord, c'est la cause que Ri-

(1) Cf. liv. II, chap. III, p. 133.
(2) Les ouvriers.
(3) Cf. liv. III, chap. I, p. 154.

(1) Cf. liv. III, chap. II, p. 171.
(2) *Ibid.*

cardo avait signalée, mais ce n'est pas la seule. Les perfectionnements apportés aux moyens de production sont une autre cause, et qui est au moins aussi importante; soit qu'ils permettent des économies proprement dites, soit qu'ils permettent l'extension de la production en ouvrant à l'industrie des voies nouvelles ou des débouchés nouveaux, ils sont toujours synonymes d'augmentation de la richesse générale et, par suite, de la consommation dans toutes les branches de la production. Finalement il en résulte une plus forte demande de terre, soit qu'une partie des capitaux nouveaux s'immobilise en propriétés foncières, soit qu'il faille mettre en culture des terres nouvelles pour satisfaire les besoins nouveaux de ceux qui ont plus d'argent à dépenser, — besoins de choses plus raffinées, coûteuses, difficiles à cultiver et exigeant les meilleures terres pour leur production.

Tout accroissement de la richesse, au delà de la rémunération minimum des capitaux, étant ainsi absorbé par l'augmentation de la rente foncière, il faut détourner cette dernière du chemin qui le conduit dans des poches individuelles qu'il est aussi impossible de remplir que le tonneau des Danaïdes et où elle ne devrait ni logiquement ni justement aller, pour en faire profiter la collectivité en général. Mais comment arriver à ce résultat? Le premier moyen qui se présente à l'esprit, c'est la nationalisation de la terre, mais il en est un autre qui produirait le même effet plus facilement : frapper la rente foncière d'un impôt de 100 0/0. On pourrait penser que pour frapper la rente d'un tel impôt, il faudrait commencer par organiser la nationalisation facultative du sol. Henry George n'en voit cependant pas la nécessité.

Ces deux moyens se justifient par les mêmes raisons,

dit-il, et la question qui se pose est celle de savoir s'il serait à la fois juste et sage de nationaliser la terre ou sa rente. Cette question est simple à trancher, elle se résout à ceci : « Si la propriété privée du sol est fondée sur la justice, alors le remède que je propose est mauvais ; si, au contraire, la propriété privée du sol est injuste, alors mon remède est bon » (1).

Henry George examine donc les fondements de la propriété foncière et n'a pas de peine à en montrer la tache originelle, il n'a qu'à répéter les développements, justes certes, mais vraiment trop connus : la terre, don de la nature, — accueillant l'homme et lui ouvrant un sein gonflé de richesses, mais n'étant jamais le produit du travail de l'homme, — le droit naturel de celui-ci au libre usage du sol nourricier, etc., etc. Il conclut enfin comme le firent tous ses prédécesseurs depuis Ogilvie, que l'homme n'a pas droit à toute la valeur du sol, mais seulement aux améliorations que ses prédécesseurs et lui-même y ont apportées, « que la possession du sol par un individu à l'exclusion de tout autre n'est pas et ne peut jamais être fondée sur un juste titre, et que la propriété privée du sol est une audacieuse, impudente, énorme injustice, comme l'était l'esclavage » (2), on peut donc si l'on veut l'abolir purement et simplement, en permettant toutefois généreusement aux pirates qui ont si longtemps rançonné le peuple « de garder leurs améliorations » quand ils pourront fournir, à l'appui de leur réclamation, un titre en bonne et due forme, et en leur laissant aussi « la propriété de leur patrimoine mobilier » (3).

C'est sans doute pour faire avaler plus facilement cette

(1) Cf. liv. VII, chap. I, p. 341.
(2) Cf. liv. VII, chap. III, p. 356.
(3) Cf. liv. VII, chap. III, p. 365.

grosse pilule par ses lecteurs qu'Henry George avait commencé par affirmer solennellement (1) la nécessité de respecter coûte que coûte la justice, dont le « sentiment est fondamental à l'esprit humain ». Il est vrai toutefois que c'est un sentiment-protée qui peut revêtir des aspects très dissemblables chez les différents individus ; quoi qu'il en soit Henry George nie formellement que la bonne foi séculaire des propriétaires fonciers successifs qui ont acquis à titre onéreux puisse être valablement invoquée en leur faveur, mais comme il n'est pas un réformateur brutal, il leur laisserait une illusion consolatrice, — nous ne pouvons mieux faire que de citer ses propres paroles : « Je ne propose ni d'acheter ni de confisquer la propriété privée du sol. Le premier moyen serait injuste (2) ; le second inutile. Qu'on laisse les individus qui la détiennent actuellement conserver, s'ils y tiennent, la possession de ce qu'ils trouvent plaisir à appeler *leur* terre. Laissez-les continuer de l'appeler *leur* terre. Laissez les la vendre, la léguer et la partager. Nous pouvons en toute sécurité leur laisser la coquille, si nous prenons l'amande. « *Il n'est pas nécessaire de confisquer la terre* ; *il ne faut que confisquer la rente...* C'est pourquoi ce que je propose comme le plus simple mais pourtant souverain remède qui doit nécessairement élever les salaires, extirper le paupérisme, abolir la pauvreté, donner du travail rémunérateur à tous ceux qui le désirent, donner libre champ à la puissance de l'homme, diminuer la criminalité, élever le niveau moral, le goût et l'intelligence, purifier le gouvernement, et conduire la civilisation vers des sommets encore plus

(1) Cf. liv. VII, chap. I, p. 331.
(2) Pour les contribuables, c'est encore la question de l'angle sous lequel on considère les choses.

nobles, est *d'approprier la rente par l'impôt...* ou, en d'autres termes, *d'abolir tous les impôts, sauf celui sur la rente* (1) ».

Henry George ne s'explique pas clairement sur les moyens pratiques qu'il faudrait employer pour arriver à ce résultat, mais il est clair qu'on estimerait toutes les terres du pays, puis on déduirait de la valeur de chaque propriété la valeur des améliorations, et le reste, c'est-à-dire la valeur de la rente foncière, ferait retour à l'Etat au moyen d'un impôt annuel de 100 0/0 du revenu qu'il représente. Entre autres avantages, cet impôt, soutient Henry Georges, pourrait être levé à bon marché, et du fait des économies qu'on réaliserait ainsi résulterait un surcroît de richesses disponibles pour d'utiles entreprises. Son rendement serait en outre extrêmement stable, ce qui faciliterait singulièrement la tâche du ministre des finances. Enfin, principal avantage, tandis que les impôts actuels entravent la production des richesses, l'impôt sur la rente la stimulerait en permettant la suppression de tous les autres impôts.

En somme l'Etat ferait entrer dans la circulation le produit de la rente qu'actuellement les propriétaires fonciers détruisent au point de vue social, puisque toute augmentation de la valeur de la terre correspond à l'absorption de capitaux nouvellement créés, de richesses nouvelles qui sont plus sûrement perdues pour la société que si on jetait au milieu de l'Océan les pièces d'or qui en sont la représentation. Si donc toute valeur nouvelle est animée désormais d'un mouvement circulaire continu, partant du producteur, passant par le propriétaire, puis transmis par ce dernier à l'Etat qui le rend à la circulation générale, c'est-à-dire aux

(1) Cf. liv. VIII, chap. II, p. 403.

producteurs, la richesse produite par le capital et le travail ne s'enfouit plus dans la terre pour grossir indéfiniment la fortune des détenteurs du sol, mais fait toujours intégralement retour au capital et au travail en général, sinon aux capitalistes et aux ouvriers mêmes qui l'ont produite. Avec l'augmentation indéfinie de la richesse les salaires augmenteraient constamment : puisque la concurrence tend à maintenir les profits dans le voisinage du coût de production, ce sont donc en définitive les ouvriers qui bénéficieraient seuls des accroissements de richesse, soit qu'ils réclament des augmentations de salaires, soit plus simplement qu'ils se contentent de profiter de la diminution du coût de la vie qui résulterait de la baisse des prix. Bref un tel système fiscal serait le remède spécifique du paupérisme et la solution de la question sociale, ouvrirait une ère nouvelle d'harmonie économique où seraient inconnues les crises industrielles et où la guerre qui se poursuit actuellement entre le capital et le travail cesserait bientôt faute de combattants.

C'est là un beau rêve mais irréalisable, malheureusement, car la *single-tax* d'Henry George aboutit à une spoliation des propriétaires qu'aucun législateur ne peut se résoudre à sanctionner : une application de ce système fut cependant faite aux Etats-Unis, dans la ville de Hyattsville (1.000 hab.) où fut établi en 1892 un impôt unique sur la valeur des propriétés immobilières diminuée de celle des constructions et améliorations diverses. Cet impôt fut supprimé en 1893 (1).

§ 3. — L'impôt proprement dit sur la rente foncière.

S'il lui est impossible de s'approprier soit l'intégralité de

(1) Pour renseignements complets sur cette unique expérience de *single-tax*, voyez Kerby (W.-J.), *Le socialisme aux Etats-Unis*. Bruxelles, 1897, in-8°.

la rente foncière, soit même l'intégralité de son produit futur, sans offrir aux propriétaires de leur racheter leurs terres, la collectivité peut du moins assujettir à l'impôt la rente foncière, afin de lui faire supporter sa part des charges publiques. Abstraction faite de tous autres éléments de la question, certaines considérations d'ordre général militent en faveur de cet impôt, et voici comment.

La terre est indispensable à l'homme pour le maintien de son existence et l'exercice de son activité, or elle est possédée par des individus : l'homme est donc obligé, pour l'usage d'une chose qui n'est l'œuvre de personne mais dont il ne peut se passer, de fournir au propriétaire un équivalent. Cet équivalent, la valeur vénale du sol, est composé de deux parties : l'une qui correspond aux améliorations que les propriétaires successifs ont apportées au fonds ; l'autre qui correspond à la rente foncière ou valeur propre du sol. Or nous savons que la valeur propre du sol varie en fonction de deux facteurs, l'utilité du sol et sa rareté, et comme l'utilité propre de la terre c'est celle qui, indépendamment de toute amélioration que l'individu a pu lui apporter, lui appartient soit par suite de sa fertilité naturelle, soit par suite de sa position par rapport à un centre de population, et comme sa rareté ne dépend que de la quantité de terre d'une utilité donnée par rapport aux besoins de cette population, nous dirons que la valeur propre du sol est par définition composée d'éléments sur lesquels l'initiative individuelle n'a pas d'action. En d'autres termes, si l'individu peut donner à la terre, en la faisant mieux adaptée aux besoins de l'homme, — en l'améliorant — un surplus de valeur, cette valeur d'amélioration s'ajoute à la valeur propre du sol sans s'y confondre et conserve toujours les caractères spécifiques communs à toutes les richesses pro-

duites par l'individu. La valeur propre du sol, au contraire, ne dépendant que de l'existence d'une population qui en a besoin, les individus qui possèdent la terre reçoivent pour prix de leur consentement à son utilisation, une valeur pour laquelle ils n'ont jamais fourni aucun équivalent.

Les propriétaires fonciers, abstraction étant toujours faite de leurs capitaux d'amélioration, ne sont donc pas producteurs de richesses : cette part des richesses qui, produites par la mise en œuvre des capitaux productifs de toutes sortes, est détournée à son profit exclusif par le propriétaire foncier, au lieu de servir à la constitution de capitaux nouveaux producteurs d'un surplus de richesses nouvelles, est perdue sans retour pour la collectivité. Intéressée à la prospérité des possesseurs de capitaux productifs de toutes catégories, la collectivité ne l'est donc pas à celle des propriétaires fonciers ; son intérêt c'est, au contraire, que la valeur de la rente foncière soit la plus petite possible.

Mais la terre est impérissable, sa substance est indestructible et la nature rajeunit incessamment les éléments de sa fertilité : nous posons donc cet autre principe que,dans une région habitée par un peuple civilisé, la valeur propre du sol est perpétuelle ou, ce qui revient au même, appelée à durer aussi longtemps que l'homme qui l'occupe.

En résumé, la rente foncière présente, au point de vue qui nous intéresse, deux caractères principaux : d'une part elle est une valeur dont l'appropriation individuelle est socialement mauvaise, et d'autre part c'est une valeur qui n'est pas appelée à s'éteindre, il serait donc *socialement utile* que l'Etat corrige dans la mesure du possible, par un impôt convenable, les mauvais effets de son appropriation par l'individu, s'il peut le faire sans commettre d'injustice envers les particuliers.

Or si l'Etat, pour les besoins de son budget, lève des impôts sur la richesse des individus, et s'il le fait sans tenir compte de la nature de cette richesse, la justice n'est pas satisfaite : elle exige non seulement que toute faculté soit effectivement soumise à l'impôt, mais encore que le taux de l'impôt soit plus élevé sur les richesses qui sont recueillies passivement par le contribuable que sur celles qui sont créées en tout ou en partie par lui, et comme nous savons que la rente du sol est une valeur qui n'est jamais, à quelque degré que ce soit, le résultat de l'activité individuelle, nous pouvons affirmer que, sa valeur actuelle restant exempte de tout impôt spécial, ses accroissements futurs, ceux que le propriétaire n'a pas compris dans son prix d'achat, peuvent et doivent contribuer proportionnellement plus aux charges publiques que les richesses produites par l'individu.

Nous croyons donc pouvoir affirmer que le principe d'un impôt spécial sur la rente foncière est fondé d'une part sur l'utilité générale, et, d'autre part, sur des considérations de justice abstraite.

Nous n'entendons pas dire, bien entendu, que ce sont là les seules raisons qui militent en faveur d'un impôt sur la rente foncière, il y en a d'autres, que nous aurons l'occasion de retrouver au cours de cette étude, et que nous ne pouvons mieux indiquer qu'en rappelant ce passage bien connu du cours d'Economie politique de Rossi : « La rente est-elle une bonne matière imposable ? Il est évident qu'elle l'est, si l'impôt dont on la frappe est assis sur des bases rationnelles, parce qu'alors il n'affecte ni le capital, ni le travail, ni les profits, ni les salaires, qu'il ne trouble en rien l'œuvre de la production nationale et ne fait autre chose que de substituer, pour une portion, le gouvernement aux propriétaires fonciers. »

Mais en fait, sur quelle portion de la rente foncière pourrait-on établir l'impôt ? Il faut distinguer : dans un pays neuf l'Etat pourra, comme le proposait James Mill, se réserver tout le produit de la rente, mais si, afin d'encourager le développement de l'agriculture, dont dépend la prospérité du pays, l'Etat se trouvait en fait obligé d'abandonner aux propriétaires une part plus ou moins grande du produit de la rente foncière, du moins le taux de l'impôt ne serait-il limité par aucune considération théorique.

Dans un vieux pays deux cas peuvent se présenter : ou bien la rente foncière échappe entièrement à l'impôt, et alors elle doit évidemment lui être assujettie comme toute autre forme de la richesse, ou bien elle est atteinte par un impôt quelconque qui la frappe en même temps que les autres facultés du propriétaire, comme elle l'est en Angleterre par l'income-tax, mais alors il est juste que sa valeur actuelle, celle du moins pour laquelle les propriétaires actuels ont fourni un équivalent dans leurs prix d'achat, restant hors de portée de tout impôt supplémentaire spécial, il est juste que le produit futur de la rente foncière, que ces aubaines dont les propriétaires bénéficieront passivement dans l'avenir, soient assujetties à un impôt supplémentaire spécial.

Les pays où l'impôt sur la rente foncière a été adopté ne sont cependant pas très nombreux, ce sont seulement :

1° La province canadienne de Bristih Columbia, en 1873.

2° La Nouvelle Zélande, qui adopta en 1878 un impôt qui fut supprimé treize mois plus tard et rétabli en 1891.

3° L'Australie du Sud, en 1885.

4° Les Nouvelles Galles du Sud, en 1895.

5° Le Queensland, en 1902.

6° En Allemagne, la municipalité de Francfort-sur-le-Mein en 1904, et dans la suite plusieurs centaines de municipalités.

7° Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, en 1909.

8° L'Etat fédéral australien, en 1910.

9° L'Empire d'Allemagne, en 1911.

Mais il nous semble intéressant de noter que, bien avant l'introduction dans le premier de ces pays d'un impôt proprement dit sur la rente foncière, et bien avant même que la notion de l'Unearned Increment n'ait reçu sa consécration doctrinale, l'idée avait pris naissance en France que la valeur du sol peut augmenter indépendamment de l'initiative de son propriétaire et que cette augmentation, étant distincte du revenu naturel du sol, le propriétaire ne peut invoquer valablement son droit de propriété à l'appui de sa prétention d'en conserver le profit exclusif.

Sans remonter très loin dans l'histoire du droit français les Intendants des provinces nous en donnent un bon exemple. On sait qu'on entendait sous l'ancien régime, sous le nom de « police », l'administration en général, et qu'à titre d' « officiers de police » les Intendants avaient les pouvoirs administratifs les plus étendus ; c'est à ce titre qu'ils déterminaient le tracé et la largeur des routes à faire ou à rectifier. Ils faisaient même ordinairement des routes beaucoup trop larges, ce qui ne leur coûtait guère car, si le principe de l'indemnité était formellement reconnu, — au moins depuis Philippe-Auguste, — ainsi que le prouvent de nombreuses ordonnances royales (1), les Intendants savaient fort bien se servir du principe de l'Unearned Increment pour

(1) Cf. Dalloz, *Répertoire*, au mot *Expropriation pour cause d'utilité publique*.

éviter le paiement des indemnités. Ils arguaient en effet que si, d'un côté, l'exproprié perdait une fraction de son terrain, de l'autre il bénéficiait d'une plus-value donnée au reste du domaine par suite de sa proximité avec le chemin nouveau et, estimant que cette plus-value était toujours plus importante que le prix du terrain exproprié, ils concluaient qu'en principe tout au moins l'expropriation comporte en elle-même sa propre indemnité.

Bien plus, nous allons voir que dès 1807 le législateur français avait mis en pratique, bien que d'une façon restreinte, le principe que la collectivité possède un droit sur les plus-values qu'elle crée par son activité propre, — principe que James Mill ne devait formuler qu'en 1821.

L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, etc., porte en effet que « lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans les articles précédents », — travaux de dessèchement, de navigation, de construction de canaux, etc., — « par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement », bref, par suite de l'exécution de travaux d'utilité publique, « les propriétés auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité » déterminée par une commission nommée à cet effet, « indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages » dont ces propriétés auront bénéficié.

Il ne faudrait pas croire que le législateur de 1807 n'a eu en vue que la compensation des indemnités à payer aux propriétaires par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique, avec les plus-values données au reste des pro-

priétés par ces travaux, et qu'il ne s'agit en quelque sorte que d'une sanction légale de l'ancienne théorie des Intendants des provinces ; le législateur de 1807 y a bien pensé, comme l'indique l'article 54 qui dispose que, pour ceux des propriétaires qui, d'une part, auront été partiellement expropriés et qui, d'autre part, auront à payer les « indemnités de plus-value » prévues par l'article 30, il y aura compensation avec l'indemnité d'expropriation. Mais la loi de 1807 va plus loin, et, après avoir implicitement reconnu ce vieux principe, en introduit un nouveau qui en est le corollaire ; cette compensation ne sera pas supposée *à priori* adéquate, on évaluera les indemnités et, selon que « l'indemnité d'expropriation » sera plus ou moins élevée que « l'indemnité de plus-value », « le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou acquitté par lui ».

Le propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique peut donc avoir non seulement à abandonner gratis à l'Etat une partie de sa propriété, mais il peut encore être contraint de payer pour la plus-value dont l'Etat le fait bénéficier sur ce qui lui en reste. Il ne pourra d'ailleurs pas dire qu'on le traite avec partialité, puisque son voisin qui n'a pas subi l'expropriation, mais qui bénéficie cependant des travaux, peut être contraint de payer lui aussi pour ce bénéfice, en exécution de l'article 30. La seule consolation que les propriétaires pussent avoir leur était apportée par l'article 31 qui leur donnait le choix, pour le paiement, entre l'argent, « les rentes constituées à 4 0/0 », et le délaissement total ou partiel de leurs propriétés.

Il est parfaitement vrai que la loi de 1807 n'établissait pas un impôt proprement dit sur l'Unearned Increment, savamment gradué jusqu'à 50 0/0, puisque, article 32, elle laissait l'administration juge de l'opportunité de sa percep-

tion, et même du montant des sommes à percevoir jusqu'à la très large limite de 50 0/0, et puisqu'elle donnait aux propriétaires intéressés le droit de se faire entendre avant que, non pas le ministre des finances, mais le ministre de l'intérieur ne prenne la décision finale. Au commencement du XIX[e] siècle on ne pouvait avoir de la généralité du phénomène Unearned Increment, ni de la régularité de sa production, une notion basée sur des documents suffisamment nombreux et précis pour qu'on ait pu songer à l'établissement d'un tel impôt. L'article 32 montre d'ailleurs, par les formalités qu'il institue, qu'on n'envisageait l'Unearned Increment que comme un phénomène accidentel, puisqu'il fallait, dans chaque cas particulier, ou tout au moins dans chaque groupe de cas voisins, « un règlement d'administration publique rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur, et après avoir entendu les parties intéressées ».

Mais la loi de 1807 renferme au moins le germe bien caractérisé de la théorie que James Mill formulera 16 ans plus tard, puisqu'elle établissait un système au moyen duquel la Collectivité se réservait d'opérer un prélèvement sur certains produits accessoires de son activité, prélèvement qui, au regard du propriétaire foncier, prenait l'aspect de la restitution de ce dont il ne doit pas être le bénéficiaire selon la justice stricte, et qui porte le nom significatif d'« indemnité », c'est-à-dire de remboursement au moins partiel des débours collectifs par ceux qui en profitent le plus directement.

CHAPITRE III

DES APPLICATIONS DE LA THÉORIE DE L'IMPÔT SUR LA RENTE FONCIÈRE, AUTRES QUE CELLE DE LA LOI DE FINANCES ANGLAISE DE 1910.

§ 1. — Colombie britannique (1).

Dans la province canadienne de British Columbia les autorités qui ont le pouvoir de lever des impôts sont le « Gouvernement provincial », d'une part, et les différentes municipalités urbaines d'autre part. Chaque municipalité a le droit de lever des impôts sur la propriété immobilière dans les limites de son territoire, et le gouvernement provincial en dehors de ces limites.

Depuis 1873 existe dans cette province un impôt sur les terres qui ne sont pas mises en exploitation ; cet impôt s'appelle *Wild Land Tax*, il portait à l'origine sur des terres de différentes sortes qui furent en 1903 distinguées en trois catégories imposées à des taux différents : terres vierges proprement dites ; terrains houillers ; forêts exploitables pour le bois de construction.

De 1873 à 1903 l'impôt fut levé sur ces différentes sortes de terres à un taux unique qui varia, selon les époques, de 1 0/0 à 5 0/0 de leur valeur. Depuis 1903 le taux est de :

4 0/0 sur les terres vierges ordinaires ;

(1) Les chiffres et les détails qu'on trouvera dans ce paragraphe sont extraits de *Government Publications*, Taxation of Land, [Cd. 4750] (1909).

1 et 2 0/0 sur les terrains houillers ;

2 0/0 sur les propriétés couvertes de bois de construction exploitable.

Par ces chiffres on voit que cet impôt est très lourd puisque, au taux annuel de 4 0/0 de la valeur en capital du sol, il est sensiblement égal à un impôt de 100 0/0 de l'Unearned Increment, car l'intérêt des capitaux n'est pas actuellement supérieur à 4 0/0 en moyenne. Mais cet impôt cesse d'être perçu dès que la propriété est mise en rapport, car, si elle est achetée par un colon qui la défriche et la met en culture ou qui en exploite le bois ou la houille, qui l' « *améliore* », pour employer l'expression de la loi colombienne, elle échappe pour toujours et pour toute sa valeur à la Wild Land Tax dès qu'elle reçoit les premières améliorations (l'impôt sur les propriétés « *développées* » n'est que des 3/5 de 1 0/0 de la valeur totale, c'est-à-dire y compris les améliorations, et ne peut plus en aucune façon être considéré comme un impôt sur la rente foncière). Le Gouvernement provincial de la Colombie britannique n'a donc très probablement pas eu l'intention, en établissant la *Wild Land Tax*, d'établir un impôt sur la rente foncière, il n'a sans doute voulu que faire échec à la spéculation qui, en maintenant artificiellement les terres hors du marché libre, entrave trop souvent, dans les pays neufs, le développement normal de l'agriculture et, plus généralement, la mise en œuvre des ressources naturelles. Mais, quelle qu'ait été la pensée directrice du législateur de la Colombie britannique, il n'en est pas moins vrai que la *Wild Land Tax* est, en fait, un impôt sur la rente foncière, puisque la valeur des terres qui y sont sujettes est, par définition implicite, uniquement due au développement économique du reste du pays, à l'augmentation de sa population, au progrès de

son commerce, de son industrie et, surtout, de ses moyens de transport.

Les municipalités ont la liberté d'adopter l'impôt ci-dessus combiné avec un impôt sur les propriétés *améliorées* : à cet effet toutes les propriétés contenues dans l'étendue de leurs territoires respectifs sont évaluées par un agent spécial, l'*assessor*, qui, dans le cas des propriétés *améliorées*, évalue les améliorations séparément du sol. Les fonds qui consistent en terres vierges ou en friches sont frappées par la *Wild Land Tax*, à un taux variable qui est voté chaque année par le conseil de la municipalité mais qui ne peut pas dépasser 4 0/0. Les biens-fonds qui ont reçu des améliorations, telles que travaux de drainage, chemins privés, bâtiments divers ou maisons de rapport, etc., sont frappés en principe par deux impôts : d'une part un impôt, peu élevé, sur la valeur des améliorations, à moins que la municipalité ne les exempte de toute taxe, d'autre part un impôt sur la valeur du sol supposé dénué de ces améliorations, dont le taux est voté à nouveau chaque année. Ce dernier impôt est donc bien à proprement parler un impôt annuel sur la rente foncière.

Au point de vue pratique ces impôts se sont montrés très satisfaisants, voici d'ailleurs quel est le produit de la *Wild Land Tax* dans la Province depuis 1873, de 5 ans en 5 ans.

1873.	$ 950
1875.	1.478
1880.	5.218
1885.	7.657
1890.	21.221
1895.	34.566
1900.	49.241
1905.	101.607

Mais c'est surtout au point de vue économique que cet impôt produit d'heureux effets, car il empêche la constitution des grands domaines et leur rétention par des propriétaires qui n'ont pas l'intention de les mettre en culture, mais seulement celle de les revendre avec bénéfice au moment propice. En fait l'impôt est tellement lourd que dans les débuts les propriétaires le payaient rarement et prétendaient néanmoins conserver leurs terres : c'est pourquoi le gouvernement a été obligé de prendre une série de mesures pour que les terres fassent retour à la Couronne et soient vendues à son profit à défaut de paiement de l'impôt, tout en permettant au propriétaire de bonne foi, à celui qui veut vraiment mettre sa terre en culture mais qui en est momentanément incapable, de la racheter pendant un certain délai.

D'autre part la *Wild Land Tax* a, dans les villes, constamment favorisé l'industrie du bâtiment, car les propriétaires qui ne bénéficient pas d'un accroissement très rapide de la valeur de leurs terrains ont avantage à y faire construire pour les faire passer de la classe des terres inexploitées dans celle des terres « améliorées ».

§ 2. — Nouvelle-Zélande (1).

Le premier essai d'un impôt sur la rente foncière y date de 1878, sous la forme d'un impôt de 1/480 (1/2 penny par £) de la valeur en capital des propriétés foncières, déduction faite des améliorations. Bien qu'il ne fût pas lourd, surtout pour les riches propriétaires fonciers puisqu'il n'était pas progressif, cet impôt souleva une tempête de récriminations et, justement parce qu'il était petit, on lui reprochait de

(1) Pour plus amples renseignements sur l'impôt néo-zélandais, on peut se référer au *New Zealand official year book*, 1910, auquel nous avons nous-mêmes eu largement recours et dont sont extraits tous les chiffres que nous donnons dans ce paragraphe.

pouvoir grossir trop aisément et on l'accusait d'être une arme forgée par la démagogie pour la ruine des propriétaires fonciers, et ces derniers, profitant de la période de dépression économique que traversait alors la colonie, signalaient que cet impôt devait fatalement, en frappant exclusivement les agriculteurs, c'est-à-dire la classe la plus utile de la communauté, celle qui crée sa richesse et multiplie ses capitaux, entraver le développement économique du pays, sinon consommer sa ruine. C'est exactement le résultat contraire que doit produire l'impôt sur la rente foncière, mais quoi qu'il en soit, l'impôt néo-zélandais fut abrogé treize mois après son entrée en vigueur, bien qu'à une faible majorité, et fut remplacé par un impôt sur le capital, mobilier aussi bien qu'immobilier, qui eut le don de ne plaire à personne, mais qui ne fut cependant abrogé qu'en 1891. A cette date le législateur néo-zélandais décida de le remplacer par l'impôt de 1878, profondément modifié dans le sens de l'aggravation. Un tel revirement dans l'esprit du législateur s'explique d'ailleurs aisément si on observe que le nouvel impôt, tout en étant beaucoup plus lourd que l'ancien, était gradué de façon à passer par dessus la tête de la grande majorité des petits cultivateurs et à ne frapper à peu près qu'un septième des propriétaires fonciers.

Quoi qu'il en soit, cet impôt, voté en 1891, fut définitivement incorporé dans les finances de la colonie en 1893 et semble y être installé pour y rester. Il ne porte que sur la valeur des propriétés diminuée de celle de toutes améliorations proprement dites, et l'évaluation des propriétés est faite par un corps d'« assessors » dont c'est la fonction spéciale que de fournir des évaluations aux autorités, dont ils sont entièrement indépendants, qui sont chargées d'éta-

blir les rôles individuels et de percevoir les contributions.

L'assessor chargé d'évaluer une propriété commence par estimer sa valeur totale, c'est-à-dire le prix auquel elle pourrait trouver acquéreur, et il en déduit ensuite la valeur les améliorations qui ont été apportées à la propriété ; le reste est la valeur imposable sur laquelle sera directement alculé l'impôt au taux fixé par la loi. Quant à ce dernier point le nouvel impôt ne se présentait pas avec le caractère le simplicité de celui de 1878, il était et est resté une arme à deux tranchants, en quelque sorte : il comprenait, d'une part une taxe fixe annuelle et, d'autre part, une taxe progressive payable en plus de la première et frappant les propriétés d'une valeur de £ 5.000 et au-delà.

1° *Taxe fixe.* — Elle fut, en 1893, fixée à un penny par ivre (1/240 du capital et, au taux de 4 0/0,14 0/0 du revenu de la rente foncière) sur la valeur imposable des propriétés, et elle n'a jamais été modifiée depuis. Toute propriété y est en principe soumise, excepté quand elle a trop peu de valeur ; quand la valeur imposable d'une propriété est inférieure à £ 1.500, £ 500 sont exempts de tout impôt à condition que le propriétaire ne possède pas en différents endroits des propriétés dont l'ensemble ait une valeur imposable de plus de £ 2.500. Par cette exemption les petits et moyens propriétaires, ceux qui ne bénéficient pas de plus de £ 500 de rente foncière, se trouvent entièrement exemptés de l'impôt, mais comme il n'est pas tenu compte du rapport de la plus-value à la valeur totale et qu'un « increment » de £ 500, c'est-à-dire de 12.500 francs, constitue une aubaine considérable pour une propriété d'une petite superficie, ce sont bien les petits propriétaires fonciers qui sont exempts d'impôts, mais non pas les grosses plus-values relatives. Ajoutons que si la propriété est hypothéquée, le créancier hypothécaire supporte sa part proportionnelle d'impôt.

2° *Taxe progressive supplémentaire.* — Elle frappe les propriétés qui ont une valeur imposable égale ou supérieure à £ 5.000. Elle fut graduée en 1893 de 1/8 de penny par £ pour les propriétés d'une valeur imposable comprise entre £ 5.000 et £ 10.000 jusqu'à 2 pence pour les propriétés d'une valeur imposable de £ 210.000 et au delà. Cette échelle resta en force pendant 10 ans, mais en **1903**, époque à laquelle elle fut remaniée, l'impôt fut considérablement alourdi. L'échelle de 1893-1903 était déjà lourde cependant, puisque la réunion de la taxe fixe et de la taxe progressive formait un impôt allant jusqu'à 3 pence par livre de valeur imposable, c'est-à-dire environ 30 0/0 du revenu, du revenu qui correspond à la valeur de la rente foncière, il est vrai. En outre, pour tout propriétaire qui ne peut pas prouver, à chaque échéance de l'impôt, que sur les quatre années précédentes, il a séjourné au moins deux ans dans la colonie, l'impôt est majoré de 50 0/0 (majoration appelée « *absentee tax* »), ce qui le porte alors pour les grands domaines à 45 0/0 du revenu de la rente foncière.

En 1893, date de son introduction, cet impôt fut levé avec beaucoup moins de difficulté qu'on se s'y attendait : on cite le cas d'un domaine qui fut évalué £ 305.000, évaluation dont les propriétaires demandèrent la réduction à £ 260.000 : le gouvernement ayant rejeté leur demande, ils le mirent en demeure de faire la réduction, ou de racheter le domaine pour £ 260.000, et c'est ce dernier parti que prit l'Etat qui morcela la propriété et y établit des colons. Ce fut le seul cas de ce genre, mais s'il n'y eut pas plus de difficultés, il faut ajouter que les contribuables étaient peu nombreux : par suite de l'exemption des propriétés d'une valeur imposable de £ 500 et moins, il n'y eut que 12.360 propriétaires qui furent assujettis à la taxe fixe de 1 penny

par £, et parmi eux 1.491 seulement le furent à la taxe progressive, sur un total d'environ 95.000 propriétaires. Ce dernier nombre était d'ailleurs appelé à augmenter progressivement et, en 1910, le nombre des contribuables payant soit la taxe fixe seulement soit les deux taxes, s'élevait à 33.163 sur un total d'envion 150.000 propriétaires.

Pour l'année financière 1892-1893 le rendement de ces deux taxes fut de £ 297.000, mais il ne put s'y maintenir et tomba, en 1897-1898, à £ 267.000. Cette diminution était grandement due au manque d'unité qui se faisait sentir dans les procédés d'évaluation, les assessors étaient recrutés à la légère et n'obéissant pas à une autorité centrale. Le gouvernement mit fin à cet état de choses en nommant un inspecteur général des assessors et en faisant faire sous son contrôle une complète révision des évaluations, mais quoique le rendement s'en soit trouvé aussitôt amélioré, cette mesure fut jugée insuffisante.

La pensée officielle du législateur avait été, en introduisant cet impôt progressif sur la rente foncière, de favoriser le développement de la petite propriété, or il devint bientôt évident que l'impôt de 1893 n'opérait nullement la subdivision de la grande ni de la moyenne propriété. Pour cette raison, aussi bien que pour augmenter le rendement de l'impôt, la taxe progressive fut donc remaniée : afin que la proposition ne pût rencontrer une opposition susceptible de la faire échoner, le point de départ de la taxe progressive fut porté à £ 7.000, et elle fut graduée de 1/16 de penny jusqu'à 3 pence (au lieu de 2 pence).

L'effet de ces deux réformes, la nomination d'une autorité centrale dirigeant les agents chargés des évaluations et la refonte de l'impôt, fut excellent au point de vue du rendement qui s'éleva en 1907 à £ 447.000, y compris l'ab-

sentee tax. Voici d'ailleurs quelques chiffres qui indiquent la progression du rendement de 1901 à 1907, de deux ans en deux ans :

ANNÉES	TAXE			Total	0/0 DU REVENU TOTAL de la colonie
	Fixe	Progressive	Absentee		
	£	£	£	£	
1900-1901.	222.353	71.406	825	294.584	9,68 0/0
1902-1903.	217.307	77.832	923	296.062	9,03 0/0
1904-1905.	254.726	94.703	3.425	352.854	9,40 0/0
1906-1907.	317.176	125.929	4.237	447.342	10,49 0/0

Mais si la refonte opérée en 1903 se montrait satisfaisante au point de vue du rendement de l'impôt, elle ne le fut nullement au point de vue social, car la fraude fut naturellement plus active dès que l'impôt se fit sentir plus lourdement, et il devint bientôt de pratique courante d'éviter les charges nouvelles par des moyens divers, tels que ventes simulées, opérant une division factice des propriétés, moyens contre lesquels le fisc était complètement désarmé, de sorte que les très grands domaines seuls disparurent, en augmentant plus ou moins fictivement le nombre des propriétés moyennes. Or, comme la demande de propriétés de petites dimensions était très pressante, et comme le gouvernement ne tenait pas à y satisfaire au détriment du Domaine, le législateur décida de refondre une fois de plus la taxe progressive, en l'alourdissant encore et en prenant de minutieuses précautions pour faire échec à toute tentative de frande.

L'échelle nouvelle fut votée en 1907 et entra en vigueur pour l'année financière 1907-1908 : elle ne comporte pas de

modifications entre £ 7.000, le point de départ, et £ 40.000, car il est probable que le Parlement n'aurait pas voté une augmentation générale, mais à partir de £ 40.000 le taux de l'impôt augmente désormais très rapidement. En outre l'échelle nouvelle, telle qu'elle fut votée en 1907, ne devait être que temporaire, et il fut entendu qu'elle serait augmentée de 25 0/0 à partir de mars 1910, ce qui fut fait. Elle est graduée de £ 5.000 en £ 5.000 de valeur imposable, et voici un extrait de cette graduation telle qu'elle est en vigueur depuis 1910 :

Valeur imposable	Impôt de 1906	Impôt de 1910	AUGMENTATION	
			absolue	0/0
£	£	£	£	
40.000	145	200	55	38 0/0
50.000	208	313	105	50 0/0
100.000	677	1.250	573	85 0/0
150.000	1.407	2.813	1.406	100 0/0
200.000	2.396	5.000	2.604	103 0/0
210.000	2.625	5.250	2.625	100 0/0

A cette taxe progressive il faut ajouter la taxe fixe de 1 penny par £, qui est toujours en vigueur depuis 1893 et qui modifie comme suit le tableau précédent :

Valeur imposable	Taxe progressive de 1910	Taxe fixe (environ)	Total (environ)	0/0 du revenu de la rente foncière capitalisé au taux de 4 0/0
£	£	£	£	(environ)
40.000	200	166	366	23 0/0
50.000	313	210	523	26 0/0
100.000	1.250	420	1.670	42 0/0
150.000	2.813	630	2.876	48 0/0
200.000	5.000	833	5.833	68 0/0
210.000	5.250	875	6.125	75 0/0

Comme corollaire à cette augmentation du taux de l'impôt le rendement s'en est trouvé sensiblement amélioré, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

ANNÉES	TAXES			Total	0/0 DU PRODUIT TOTAL DES IMPÔTS
	Fixe	Progressive	Absentee		
	£	£	£	£	
1906-1907.	317.176	125.929	4.237	447.342	10,49 0/0
1907-1908.	346.166	186.000	5.680	537.846	11,58 0/0
1908-1909.	389.844	209.248	5.809	604.901	13,82 0/0
1909-1910.	417.688	220.044	4.558	642.270	15,13 0/0

A ce chiffre de £ 642.270 il faut ajouter le produit du même impôt dans les municipalités qui l'ont adopté, qui atteignait £ 400.000 en 1907-1908. Le produit total de l'impôt sur la rente foncière en Nouvelle-Zélande est donc de £ 1.100.000 environ, ce qui, pour une population de 982.926 habitants (recensement de 1909), fait en moyenne 22 shillings par habitant.

L'impôt sur la rente foncière prend, on le voit, une place de plus en plus importante dans les finances de la Nouvelle-Zélande, et il apparaît comme devant constituer dans l'avenir une source de revenus considérable, sinon la plus importante, à mesure que vieillira ce jeune pays, c'est-à-dire à mesure que la terre y prendra plus de valeur. Ce résultat est d'autant plus appréciable, et ces espoirs sont d'autant plus légitimes que cet impôt s'est montré en pratique des plus satisfaisants à deux points de vue particulièrement importants : d'abord, sa graduation a permis aux agriculteurs de profiter de la dislocation des grands domaines et de constituer une classe de plus en plus nombreuse de

petits propriétaires ; ensuite cet impôt a eu pour effet, en frappant exclusivement la rente foncière, de stimuler l'apport des capitaux à l'agriculture, et par suite les agriculteurs, pouvant plus aisément faire de leurs terres la meilleure utilisation possible, ont, en poursuivant leur intérêt particulier, contribué au développement plus rapide de la richesse générale du pays. A ce sujet le tableau suivant montre le mouvement du capital foncier en Nouvelle-Zélande, et donne une idée de la prospérité générale de ce pays :

ANNÉES	Valeur totale de la propriété foncière.	Valeur totale de la rente foncière	Différence
	£	£	£
1878	99.566.679	62.573.868	36.992.811
1882	109.000.000	»	»
1888	111.137.714	75.497.379	35.640.335
1891	122.225.029	75.832.465	46.392.564
1897	138.591.347	84.401.244	54.190.103
1902	154.816.132	94.847.727	59.968.405
1904	182.796.241	112.629.412	70.166.829
1905	197.684.475	122.937.126	74.747.349
1906	218.422.552	137.168.548	81.253.974
1907	236 644.536	149.682.689	86.961.847
1908	253 440.172	161.324.763	92.115.409
1909	271.516.022	172.759.948	98.757.074
1910	277.630.083	175.289.861	102.341.222

La différence entre la valeur totale des propriétés foncières et la valeur de la rente foncière représente la valeur totale actuelle des capitaux réellement incorporés dans la terre en améliorations : on voit que leur somme augmente constamment avec une grande régularité.

Une autre preuve du caractère satisfaisant des résultats que fournit cet impôt est le nombre croissant des municipalités qui l'adoptent. Jusqu'ici nous n'avons parlé que de l'impôt général, de celui qui, voté par l'assemblée repré-

sentative, est levé sur les propriétés agricoles situées en dehors des territoires urbains, mais depuis 1896 les municipalités et districts urbains sont autorisés à adopter cet impôt et à le percevoir dans l'étendue de leurs territoires. A ce sujet le procédé par lequel l'adoption du principe de l'impôt est décidée est assez curieux : la loi de 1896, modifiée en 1908, prévoit en effet que les contribuables d'un district urbain peuvent se réunir et adresser par écrit une demande de referendum à l'autorité municipale ; celle-ci est obligée d'accéder à leur demande et de réunir les contribuables dans le délai de 20 jours si le nombre des pétitionnaires est égal à une certaine proportion, qui varie de 15 à 25 0/0 du nombre total des contribuables. Ces derniers sont réunis et décident l'adoption ou le rejet du principe à la majorité simple.

Le nombre des municipalités urbaines qui ont adopté l'impôt sur la rente foncière a été constamment en augmentant, il est actuellement d'environ 100, sur 450 municipalités, mais le plus frappant c'est que, bien que l'impôt puisse être supprimé par le même procédé, il n'a jamais encore été abrogé dans les villes qui l'ont adopté.

Il est bon d'ajouter que si l'impôt sur la rente foncière produit en Nouvelle-Zélande de si bons résultats, c'est en grande partie dû au soin avec lequel les assessors font l'évaluation des propriétés et à leurs méthodes, et l'on peut dire qu'ils s'acquittent de leur fonction à la satisfaction générale, y compris celle du ministre des finances, et à très peu de frais, puisque la perception de cet impôt ne coûte qu'environ 4 0/0 de son produit brut y compris les salaires des assessors.

§ 3. — Australie (1).

1° *Australie du Sud*. — Cette province fut la première en Australie à adopter l'impôt sur la rente foncière, qui y fut introduit en 1885. Cet impôt est annuel et porte sur l'« *unimproved value* » définie à peu près comme en Nouvelle-Zélande, mais tandis que dans ce dernier pays le taux de l'impôt n'a subi que relativement peu de modifications après sa réintroduction dans les finances de la colonie en 1893, et seulement dans le sens de l'augmentation pour les très grandes propriétés, il a eu quelque difficulté en Australie du Sud à trouver une position d'équilibre, en admettant qu'il l'ait trouvée : de 1885 à 1894 l'impôt fut perçu au taux uniforme de 1/2 penny par £ imposable (0, 2 0/0). Successivement modifié en 1895, 1903, 1904, 1905 et 1906, il est maintenant de 1/2 penny par £ pour toutes valeurs imposables, *plus* un autre 1/2 penny par £ pour les propriétés d'une valeur imposable égale ou supérieure à £ 5.000, *plus* une taxe supplémentaire pour les contribuables qui ne résident pas dans la colonie.

2° *Nouvelles-Galles du Sud*. — L'impôt sur la rente foncière y date de 1895. Quoiqu'il ne fût que de 1 penny par £, son introduction y rencontra une telle résistance qu'on fut obligé, pour en obtenir le vote, de prévoir toutes sortes d'exemptions qui réduisirent grandement le rendement qu'escomptaient ses promoteurs. La principale de ces exemptions est que *toute propriété* est exempte de l'impôt jusqu'à concurrence de £ 240, mais il y en a beaucoup d'autres, au bénéfice des nouveaux acheteurs de la Couronne, des églises, des institutions charitables ou d'enseignement,

(1) Pour chiffres et détails complémentaires, voyez « *Government Publications* » *Taxation of hand.*, [Cd. 4750] (1909).

etc., etc., si bien que sur une valeur totale £ 133.000.000, pour la rente foncière seule, l'impôt n'est perçu que sur £ 79.500.000, c'est-à-dire 60 0/0, et n'est payé que par 40.000 propriétaires sur 187.000. Le coût de collection est également excessif et dépasse 10 0/0 du produit brut.

Au point de vue social cet impôt, n'étant pas progressif, n'a pas eu d'effet sur la distribution de la propriété, la constitution de grands domaines et la concentration de la propriété ne furent pas et ne pouvaient pas être mises en échec, mais en ne frappant que la rente foncière il a agi comme une sorte de prime à l'amélioration des terres et a incité les propriétaires à la mise en culture de beaucoup de fonds qui auraient pu rester longtemps en friche : de 1895 à 1907 la superficie cultivée s'est accrue de 100 0/0 pendant que la population n'augmentait que de 21 0/0.

Depuis 1905, les municipalités ont le pouvoir de lever un impôt additionnel à celui de l'Etat dans la mesure de leurs besoins, jusqu'au maximum de 2 pence par £ (3 pence à Sydney), mais l'impôt qui est perçu au profit de l'Etat est resté au taux originel de 1 penny par £ : son rendement n'a pas cessé de progresser régulièrement.

3° *Queensland*. — Dans cette province existe aussi un système d'impôt sur la rente foncière, qui est analogue depuis 1902 aux systèmes précédents ; il n'y fut pas introduit d'un seul coup, mais y est le produit d'une longue gestation dont l'origine remonte à 1887 environ. A cette époque l'impôt ne pouvait encore porter que sur le revenu des contribuables, pris en bloc, à un taux qui variait de 5 à 10 0/0, mais avec une concession spéciale en faveur des terres qui étaient mises en plein rapport des terres « *fully improved* ».

L'impôt sur la rente foncière, tel qu'il existe actuellement, a été établi par une loi qui est applicable à toute

l'étendue de la province, mais au lieu d'être levé par l'Etat, il l'est par les diverses municipalités et pouvoirs locaux entre lesquels est réparti le territoire de la province : chacun de ces pouvoirs vote l'impôt pour l'étendue de sa circonscription au taux qu'il juge convenable, mais qui ne peut excéder 3 pence par £.

4° *Commonwealth Australien.* — Devant les brillants résultats qui sont obtenus dans les provinces australiennes, le gouvernement fédéral s'est décidé à introduire un impôt sur la rente foncière au profit du Commonwealth. L'Australian Federal Land Tax est devenue loi en novembre 1910. L'impôt est levé sur les propriétés d'une valeur d'au moins £ 5.000 quand elles sont possédées par des propriétaires qui résident en Australie, et sur les propriétés de toutes valeurs possédées par des non-résidents, — ces derniers paient en outre selon une échelle spéciale.

Cet impôt fédéral était prévu pour rendre dès la première année près de £ 1.500.000, il se cumule aux impôts semblables qui existent déjà dans les provinces.

§ 4. — Empire d'Allemagne.

Avant d'être introduit dans le budget de l'Empire, l'impôt sur la rente foncière exista en Allemagne dans les finances de beaucoup de municipalités : celle de Francfort-sur-le-Mein fut la première à l'adopter, par une loi du 19 février 1904, mais dans les années qui suivirent plusieurs centaines de municipalités l'adoptèrent également. L'impôt, on s'accorde généralement à le reconnaître, a donné dans ces municipalités toute satisfaction tant au point de vue du rendement qu'à celui, moins réaliste, de la justice, et *son principe* ayant rallié au Reichstag les suffrages d'à peu près tous les partis, y fut approuvé pour l'Empire le 10 juillet 1909. La

loi qui l'introduisit dans les finances impériales fut définitivement votée le 1er février 1911 et fut promulguée le 14 du même mois.

L'impôt impérial a remplacé les impôts municipaux semblables là où ils étaient en vigueur, mais sur son produit l'Empire ne prend que 50 0/0 ; les Etats de la Confédération reçoivent 10 0/0 à titre de rétribution pour la perception de l'impôt et l'administration des fonds ; les communes ou unions de communes reçoivent les 40 0/0 qui restent, chacune au prorata du montant de l'impôt perçu sur son territoire. Les communes ou unions de communes peuvent en outre, avec l'assentiment du gouvernement de l'Etat dont elles font partie, et sous réserve que l'impôt ne dépassera pas 30 0/0 de la valeur imposable, percevoir des centièmes additionnels jusqu'à concurrence de 100 0/0 de la part qui leur revient, c'est-à-dire qu'actuellement elles peuvent lever jusqu'à 40 centièmes additionnels.

L'impôt impérial allemand ne porte que sur les plus-values de la propriété immobilière, il est perçu non pas annuellement sur chaque propriété, mais à l'occasion des transferts à titre onéreux des immeubles qui y sont soumis. Nous aurons l'occasion d'en connaître les principes généraux en les comparant à ceux du système anglais, à l'étude duquel nous arrivons maintenant.

LIVRE II

LE SYSTÈME ANGLAIS D'IMPOSITION DE LA RENTE FONCIÈRE

Le système anglais d'imposition de la rente foncière comporte deux impôts très différents qui sont, d'une part, l'« Increment Value Duty », et, d'autre part, l'« Undeveloped Land Duty ».

Le premier des deux impôts est perçu, au taux de 20 0/0, en principe à l'occasion des transferts de la propriété, sur les plus-values de la rente foncière qui ont pris ou qui prendront naissance postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Le second de ces impôts est perçu en principe sur la totalité de la valeur de la rente foncière, en tout cas toujours sur son produit passé et au moins sur une partie de son produit futur, mais seulement sur les propriétés urbaines non bâties, et annuellement au taux de un demi-penny par livre sterling de valeur imposable.

CHAPITRE PREMIER

DES BIENS QUI SONT ASSUJETTIS A L' « INCREMENT VALUE DUTY ».

SECTION I. — Le principe établi par le « Finance Act ».

Dans le livre précédent nous avons vu que tout impôt sur la rente foncière est théoriquement fondé sur l'utilité générale et sur la justice pure, — nous avons vu que les propriétaires fonciers peuvent en toute justice être contraints de payer non seulement leur part des impôts ordinaires, sur la valeur de la rente foncière dont ils bénéficient, mais encore un impôt supplémentaire sur les augmentations futures de cette valeur. Dans le cas particulier de l'Angleterre, les propriétaires fonciers ne contribuaient, avant 1909, aux charges publiques que par les droits de succession et par l'*income-tax*, impôts qui ne font aucune distinction entre la rente foncière et le reste de leur patrimoine, ni entre la rente foncière qu'ils recueillent ensuite sous forme de plus-values inattendues qu'ils n'ont pas prises en considération dans leur prix d'achat : *l'Increment Value Duty, qui ne porte que sur ces plus-values futures, constitue donc le surplus d'impôt que les propriétaires fonciers doivent en toute justice payer sur cette valeur dont ils bénéficient sans qu'il leur en coûte ni travail ni débours.*

Conformément à ce principe, l'*Increment Value Duty*, section 1, de la loi, sera levé « *sur l'augmentation de la valeur de toute terre* », dans les conditions prévues dans la suite de

cette partie du Finance Act, or comme le texte ne parle que de la terre, *land,* il en résulte que c'est elle seule qui fournit la matière de l'impôt : en est-il ainsi en fait ? et est-ce en accord avec la justice ?

Si les propriétaires fonciers pouvaient se décharger sur d'autres individus du poids de l'impôt, le but que le législateur s'est proposé ne serait pas atteint et l'*Increment Duty* serait purement et simplement un supplément aux impôts déjà existants.

Si d'autre part cet impôt est effectivement à la charge des propriétaires fonciers, ces derniers ne sont-ils pas traités avec injustice ? N'y a-t-il pas d'autres biens qui procurent à leurs propriétaires des plus-values qui sont analogues à celles de la valeur propre du sol et qui, par conséquent, devraient être atteintes par ce même impôt ?

SECTION II. — Incidence de l'impôt sur la rente foncière.

Puisque la rente foncière est un élément de la richesse individuelle dont la production échappe entièrement à l'individu, l'impôt sur la rente doit être nécessairement supporté tout entier par le propriétaire.

Pour y échapper l'agriculteur ne pourrait en effet qu'augmenter proportionnellement le prix de ses produits, or cela lui est impossible parce que ce prix est déterminé par le prix coûtant des céréales produites par les terres de la plus mauvaise catégorie dont la culture est nécessitée par l'état de la population, terres qui ne produisent pas de rente et dont les cultivateurs, n'ayant pas à payer d'impôt, sont empêchés par la concurrence d'élever leurs prix. Si, dans un pays protégé par des droits de douane, l'Etat met un impôt sur la rente, il est très probable que les agricul-

teurs qui auront à le payer feront leur possible pour élever les prix, et il est possible que les cultivateurs des terres qui ne fournissent pas de rente essaient d'en profiter pour augmenter les leurs, mais cette hausse déterminerait la mise en culture de terres d'une catégorie inférieure qui apporteraient sur le marché un supplément de produits qui ne pourraient y être absorbés, bref, déterminerait une surproduction qui se traduirait naturellement par la baisse des prix qui se trouveraient même portés un peu plus bas que leur niveau primitif tant que l'excès de produits ne serait pas consommé.

Ce raisonnement est également valable dans le cas où le propriétaire foncier loue sa terre à un fermier au lieu de la cultiver lui-même : pour échapper à l'impôt, il lui faudrait élever ses fermages, ce qui lui est impossible de faire puisque le fermier ne pourrait, à son tour, augmenter proportionnellement le prix de ses produits.

Cette absence d'incidence secondaire de l'impôt sur la rente, Ricardo l'avait mise en lumière comme la conséquence rigoureuse de sa théorie, et elle lui permettait de considérer la rente comme un sujet d'imposition particulièrement convenable. Ricardo toutefois ne raisonnait que sur la rente agricole, mais il en est absolument de même pour les terrains urbains, dont la valeur propre est déterminée par leur utilité et leur rareté, éléments qui échappent complètement à l'action de l'individu. Le propriétaire d'un terrain, urbain aussi bien qu'agricole, ne peut en exiger que le loyer ou le prix de vente le plus élevé possible, et c'est ce qu'il est toujours supposé faire. L'impôt sur la rente foncière n'augmente ni l'utilité ni la rareté des terrains, il ne modifie donc en rien ce prix maximum que peut exiger le propriétaire : si toutefois ce dernier obtient pour son terrain des

loyers plus élevés, l'impôt sur la rente n'est que le prétexte de cette augmentation, il n'en est jamais la cause véritable qui est et ne peut être que l'augmentation naturelle de la valeur du terrain, et nous pouvons dire avec John Stuart Mill que cet impôt n'a « aucun effet indirect : il prend au propriétaire une somme déterminé qu'il fait passer dans les caisses de l'Etat ».

SECTION III. — L'Increment Value Duty pouvait-il avec justice ne porter uniquement que sur les plus-values de la propriété foncière ?

§ 1. — Les objections de principe.

Les adversaires de l'impôt sur la rente foncière se sont efforcés de montrer qu'il y a d'autres biens que la terre qui produisent des plus-values en tous points identiques à la rente du sol : dans une société progressive, disent-ils, ce n'est pas seulement le sol qui profite de l'accroissement continu de la richesse générale, ce sont aussi toutes les autres formes de la richesse. Il est évident, précisent-ils, que les mêmes causes qui font monter ou baisser la valeur du sol influent aussi dans le même sens sur la valeur d'une infinité d'autres choses : « Il peut y avoir *Unearned Increment* sur presque toute chose, dit M. A. Chamberlain dans la discussion générale du budget (1), sur les œuvres d'art, les actions et obligations même la rémunération des avocats. Les fortunes qui sont édifiées dépendent non seulement des facultés brillantes de l'individu, mais encore de la richesse, de l'activité et de l'industrie de la collectivité dans laquelle il vit, parce que s'il vit dans une communauté prospère ses possi-

(1) Cf. *Parliamentary Debates, H. of C.*, 5 May 1909, col. 1108.

bilités sont bien meilleures que s'il vit dans une communauté pauvre. » Nous ne prétendons pas, bien entendu, disent les adversaires de l'impôt, que l'action individuelle n'est pour rien dans le bénéfice que l'individu retire de chaque avance de la prospérité générale, nous voulons seulement montrer qu'elle n'y entre jamais que pour une part. Le succès individuel est toujours le produit de la combinaison de deux catégories d'éléments ou de facteurs : facteurs individuels, d'une part, et, d'autre part, facteurs qui sont extérieurs à l'individu et qui échappent à son action. Si donc on pouvait faire le compte exact des éléments dont le concours a été nécessaire pour la production d'un succès individuel de nature et d'importance quelconque, il faudrait logiquement en répartir le bénéfice net entre ces éléments, et proportionnellement à leur importance respective : l'individu en garderait donc en tous les cas sa part, mais la Collectivité pourrait en toute justice exiger qu'il ne garde que sa part seule, et recueillir celle des éléments généraux extérieurs à lui. Or l'application de ce principe est impossible, parce qu'on ne pourrait arriver à déterminer dans chaque cas particulier la part du bénéfice qui revient à l'individu et la part qui est produite par la collaboration de la collectivité.

Bien plus, si l'on voulait tirer du principe de l'impôt sur la rente ses plus extrêmes conséquences, en sacrifiant à la logique les réalités contingentes, il faudrait renverser la société individualiste moderne et reconstruire à sa place une cité socialiste idéale où les avantages et les défectuosités individuels, qu'ils soient intellectuels ou physiques, seraient égalisés, une cité où le fort, l'habile et l'intelligent seraient handicapés au profit du faible, du maladroit et de l'imbécile, bref une cité où l'individu serait rémunéré proportionnellement à son vrai mérite.

La réalisation de cet idéal de justice sentimentale est impossible et serait socialement mauvaise : c'est elle cependant que vous poursuivez, continuent les adversaires de l'impôt sur la rente, quand vous demandez une contribution supplémentaire au propriétaire foncier, sur le bénéfice que lui procure la possession du sol. Mais pourquoi profitez-vous de ce que ce bénéfice non-gagné est assez facilement évaluable quand c'est la terre qui le procure, pourquoi en profitez-vous pour le frapper alors, et alors seulement, d'un lourd impôt ? Le propriétaire a raison de crier à l'injustice et de demander que tous les bénéfices non gagnés par l'individu soit imposés comme le sien. Si donc vous ne pouvez pas lui donner satisfaction, si vous ne pouvez pas faire porter le poids de votre impôt sur tous les bénéfices « sociaux » quelle qu'en soit la source, vous n'avez pas le droit de diviser les citoyens en deux classes : l'une qui pourra jouir des bénéfices que la prospérité de la communauté lui procure, et l'autre à laquelle cet avantage sera refusé.

Telle est, réunie en un tout coordonné, l'argumentation des adversaires de l'*Increment Value Duty*, nous allons maintenant essayer d'en montrer la faiblesse.

§ 2. — Justification de l'Increment Value Duty, en tant qu'il ne porte que sur la rente foncière.

Nous avons vu que la première raison que l'on peut invoquer en faveur d'un impôt supplémentaire sur le produit futur de la rente foncière est l'utilité sociale, parce que cet impôt fait, dans une certaine mesure, échec à la destruction de richesses productives qui résulte de leur absorption par les accroissements de la valeur du sol, or un impôt semblable sur les plus-values de tous les autres biens ne présenterait pas cette utilité générale.

Les biens autres que la terre qui sont susceptibles de fournir à leur propriétaire un accroissement de richesse distinct de la rémunération normale des capitaux peuvent être rangés sous trois catégories : capitaux industriels, fonds de commerce et capitaux intellectuels.

Quant aux capitaux agricoles, et nous entendons par là ceux qui, distincts de la rente du sol, sont véritablement producteurs de richesses et correspondent à l'adaptation du sol vierge à la culture et à son amélioration ultérieure, ils ne sont jamais susceptibles de fournir à leurs propriétaires, au délà de leur rémunération normale, un bénéfice supplémentaire distinct de la rente du sol, puisque leur productivité relative décroît avec leur importance pour une superficie donnée : un industriel peut augmenter ses bénéfices en augmentant sa production, qui est essentiellement élastique, s'il élimine ses concurrents, c'est-à-dire s'il trouve un débouché pour ses produits, mais un agriculteur ne peut étendre sa production à volonté car il lui faudrait apporter à son fonds de nouveaux capitaux qui seraient moins productifs que les premiers et qui cesseraient d'être rémunérateurs : l'agriculteur ne peut donc réaliser un bénéfice supplémentaire à la rémunération normale de son capital que s'il se produit une augmentation de la rente foncière, et les capitaux agricoles proprement dits ne fournissant pas de plus-values qui leur soient propres, la question de l'opportunité d'un impôt sur ces plus-values ne se pose pas pour eux.

L'industriel et le commerçant peuvent tous les deux voir leur fortune grossir presqu'indéfiniment : tous les industriels ne s'enrichissent pas, ni tous les commerçants, mais il y a parmi eux des cas nombreux de fortunes « gagnées » plus ou moins rapidement. Or les capitaux industriels se multiplient eux-mêmes et toute augmentation de leur somme

totale relativement à la population, ainsi que toute augmentation corrélative des capitaux qui sont employés par le commerce, auxiliaire indispensable de l'industrie, est le signe, non pas d'une destruction de richesses, déjà produites, mais d'une production d'un surplus de richesses et par conséquent d'une augmentation de la prospérité générale. L'utilité générale n'exige donc nullement *à priori*, comme pour la rente du sol, que les augmentations de la richesse industrielle ou commerciale soient mises en échec au moins partiel par un impôt supplémentaire, — elle demanderait, au contraire, que l'Etat accorde toutes les faveurs possibles à ses industriels et à ses commerçants.

Il en est de même des capitaux intellectuels qui sont le principal instrument des professions libérales : ils ne sont pas productifs de richesses à proprement parler, mais la communauté a intérêt à posséder dans son sein le plus possible de bons médecins, de bons avocats, de savants, de toutes spécialités. Si leur mérite fait parvenir ces individus à la fortune, il ne s'opère jamais qu'un déplacement de richesses à leur profit, richesses qui ne seront pas plus nécessairement perdues pour la collectivité entre leurs mains qu'elles ne l'étaient entre celles de leurs premiers possesseurs. L'utilité n'exige donc nullement que des obstacles soient apportés à la constitution de fortunes dans les professions libérales.

La première justification de l'impôt supplémentaire sur les plus-values futures de la rente foncière, l'utilité générale, perdant toute valeur au regard des augmentations de fortune que l'industrie, le commerce et les professions libérales peuvent fournir à l'individu, il ne nous reste plus, pour justifier la spécialité de l'Increment Value Duty, qu'à montrer que si la justice exige un impôt supplémentaire

sur le produit de la rente foncière, elle n'exige pas que cet impôt soit étendu à d'autres plus-values, — et nous verrons qu'elle exige même que toutes autres plus-values en soient exemptes.

Tandis que la terre est en quantité limitée et par conséquent relativement de plus en plus restreinte à mesure qu'augmente la population, soit sur l'ensemble du globe, soit dans un endroit déterminé, les richesses créées par l'industrie de l'homme peuvent être produites en quantité pratiquement illimitée : à mesure qu'augmente la demande d'un produit, son prix ne s'élève donc pas proportionnellement, il peut se produire des périodes de hausse, mais comme elles stimulent la production, la concurrence ramène constamment les prix à leur niveau normal.

Or, pour fonder une industrie ou un commerce nouveaux, il faut au préalable trouver des capitaux : la concurrence doit donc, sur un marché donné, être d'autant plus active que les capitaux y sont plus abondants, c'est-à-dire que la prospérité générale est plus grande. Toutes choses étant égales par ailleurs, la richesse de la collectivité ne tend donc pas à la formation de fortunes individuelles, elle s'y oppose au contraire et tend même à la réduction des profits et à la diminution du taux de l'intérêt.

Cependant, dira-t-on, plus de fortunes individuelles sont édifiées au sein des collectivités riches que dans les collectivités pauvres ? C'est vrai, mais cela ne contredit en rien ce que nous venons de dire : la prospérité générale est la condition du succès individuel comme la bataille est celle de la victoire. Les fortunes individuelles sont donc le résultat, non pas d'une coopération obscure des forces collectives avec les forces individuelles, mais de leur lutte incessante et du triomphe de quelques-uns. Tandis que la rente du sol

est produite au bénéfice de l'individu par l'action unilatérale de la collectivité, les bénéfices de toutes autres sortes sont produits par le labeur et l'habileté de l'individu *contre* l'action de la collectivité qui tend à les réduire à rien, et tandis que la terre augmente de valeur sans que son propriétaire y puisse quoi que ce soit, un diplôme de docteur en droit n'a jamais rien rapporté spontanément à son titulaire, et ce n'est pas non plus en mettant des liasses de billets de banque dans un coffre-fort qu'un capitaliste a jamais accru son avoir. Si donc la justice exige qu'un impôt supplémentaire soit payé par les propriétaires fonciers sur des bénéfices qui sont entièrement produits par la collectivité, il serait injuste d'étendre la portée de cet impôt aux bénéfices qui peuvent être réalisés dans une branche quelconque de l'activité individuelle, que ce soit l'industrie, le commerce, ou les professions libérales.

L'erreur des adversaires de l'impôt sur la rente foncière en général et de l'*Increment Value Duty* en particulier est de croire que le principe de cet impôt est de faire contribuer plus que les autres aux charges publiques les valeurs qui n'ont pas été gagnées *personnellement* par leurs propriétaires : ils crient dès lors à l'injustice parce que l'impôt ne porte que sur les bénéfices des propriétaires fonciers. Cette erreur assez commune vient sans doute de ce que l'expression *Unearned Increment*, qu'on emploie en Angleterre au lieu de rente foncière, indique bien qu'il s'agit de bénéfices qui n'ont pas été « gagnés », mais ne précise pas qu'ils sont uniquement le produit du travail collectif et ne sont jamais celui du travail d'un individu, qu'il soit ou non le propriétaire du capital qui présente la plus-value (increment). L'exemple suivant, qui a été souvent choisi pour montrer la prétendue injustice de la spécialité de l'*Incre-*

ment Value Duty quant à la rente foncière, fait bien ressortir cette erreur : « Si deux individus, dit-on, emploient leurs économies l'un à l'achat d'actions d'une société anonyme, l'autre à l'achat d'un terrain, et si leurs deux placements sont également fructueux, pourquoi exempter l'un de l'impôt que l'on met sur le bénéfice de l'autre ? Quelle différence y a-t-il entre ces deux bénéfices ? » Il y en a une énorme, c'est que la Collectivité a travaillé pour le propriétaire foncier, tandis que l'actionnaire, ou du moins le Conseil d'administration qui le représente, a dû lutter contre elle. Bien entendu, si le terrain diminue de valeur la Collectivité se sera retournée contre le propriétaire, qui aura assisté impuissant à la diminution de son avoir justement parce qu'il ne peut exercer aucune action sur la rente du sol, mais l'impôt supplémentaire, l'*Increment Value Duty*, ne portant jamais que sur des bénéfices, sur des *plus-values* de la rente foncière, le propriétaire ne sera, aussi longtemps qu'il restera en perte, assujetti qu'aux impôts ordinaires généraux, income-tax ou droits de succession comme l'est son concitoyen le porteur de valeurs mobilières même quand ses valeurs sont en baisse.

Telle est la réponse que nous pouvons fournir aux adversaires de l'*Increment Value Duty*, mais il nous reste encore, croyons-nous, à examiner séparément quelques cas spéciaux de plus values qu'on a souvent prétendues être identiques à celles de la rente foncière et devoir être assujetties au même impôt.

§ 3. — De quelques « increments » particuliers.

1° *Les œuvres d'art.* — Ceux des produits de l'industrie humaine qui, de même que la terre, sont en quantité limitée et ne sont pas consommables, augmentent souvent de

valeur sous l'influence de causes qui sont entièrement indépendantes de la volonté de leurs propriétaires : les œuvres d'art en sont l'exemple le plus frappant. Ne serait-il donc pas utile, dit-on, que l'Etat, par un impôt approprié, fasse rentrer dans la circulation une partie des richesses que ces objets représentent, et ne serait-il pas juste qu'il demande aux propriétaires, quand ces objets augmentent de valeur, un supplément de contribution aux dépenses collectives sur ces bénéfices qu'ils ont recueillis sans travail ? Bien entendu il ne s'agirait pas d'un impôt annuel sur le capital que ces objets représentent, ni d'un impôt sur le revenu que leur valeur pourrait fournir si elle était employée à un placement productif : un tel impôt serait foncièrement injuste, car il obligerait souvent les propriétaires à se séparer de leurs œuvres d'art. L'impôt ne serait donc perçu que quand le propriétaire réalise effectivement un bénéfice par suite d'une vente.

Prétendre qu'un tel impôt présente *à priori* la même utilité générale que l'impôt sur la rente du sol, c'est émettre une proposition erronée : la rente foncière n'existe qu'autant que le propriétaire peut exiger le paiement d'un loyer en échange de l'usage de sa propriété, et c'est parce que le propriétaire d'un terrain urbain *reçoit un loyer* pour l'usage d'une chose qui n'est pas productive de richesses, et parce que le propriétaire d'un terrain agricole *reçoit un loyer* qui excède la rémunération du capital qui serait suffisant pour assurer l'exploitation de la terre, c'est pour cela que la rente foncière correspond à une destruction de richesses productives. Si donc une parcelle de sol est vendue avec une plus-value, sans que son pouvoir producteur ait augmenté proportionnellement, le vendeur s'est enrichi au détriment de la Collectivité dont il a diminué la somme des capitaux pro-

ductifs, — et il en est de même bien entendu quand, sans qu'il y ait une vente effective, le revenu du propriétaire foncier augmente sans augmentation de la productivité du sol. Mais quand par contre un riche amateur paie un prix quelconque pour un tableau de maître, il n'importe à la Collectivité, car il ne s'est opéré qu'un transfert de capitaux et le revenu que l'artiste en tire, à la place de l'amateur qui lui a acheté son œuvre, n'a pas changé de nature : l'acheteur, ne pouvant tirer aucun revenu régulier de son acquisition, s'est appauvri au bénéfice du vendeur et la Collectivité n'en est pas plus pauvre pour cela.

Mais si l'utilité n'exige pas *à priori* que le champ d'application de l'impôt sur la rente foncière soit étendu aux plus-values de certains biens meubles non consommables, du moins la justice pure l'exige-t-elle : si nous admettons que les propriétaires fonciers doivent payer un impôt supplémentaire sur ceux de leurs bénéfices qui échappent à leur action médiate ou immédiate, nous devons reconnaître que la même obligation doit incomber aux propriétaires de biens mobiliers quand ils bénéficient de plus-values qui sont produites par des causes qui leur échappent entièrement. Il est bien évident qu'une telle mesure fiscale est irréalisable, mais si l'on faisait le total des *Unearned Increments* mobiliers, l'on s'apercevrait certainement qu'il est minime, car les objets qui sont susceptibles de les produire sont en quantité très restreinte. L'injustice commise à l'égard des propriétaires fonciers par l'exemption des « increments mobiliers » est donc des plus minines, d'autant qu'ils en profiteraient souvent eux-mêmes sur leurs propres meubles — et serait tout à fait insuffisante pour nécessiter l'abandon de l'impôt sur la rente foncière : les meilleures lois s'accompagnent toujours d'une certaine somme d'injustice puisque les intérêts des individus

ne sont jamais harmoniques, et l'on peut dire qu'une loi dont ne résulterait pas une injustice plus grave que celle que nous venons d'admettre pour l'impôt sur la rente foncière, serait encore une loi humainement parfaite.

2° *Les bénéfices miniers.* — De même que pour le blé il ne saurait y avoir qu'un seul prix sur un même marché pour un minerai donné, or la teneur des minerais, les difficultés d'exploitation des gisements, et leur éloignement des marchés diffèrent extrêmement selon les mines : il doit donc en résulter, au profit des propriétaires des mines les mieux placées ou les plus riches, un bénéfice spécial distinct de la rémunération du capital, une rente des mines identique à la rente du sol, dépendant des mêmes causes, régie par les mêmes lois, et qui est précisément égale, pour un minerai quelconque, à la différence qu'il y a entre son prix de revient et celui du minerai qui est extrait de la mine la moins favorisée dont l'exploitation est rendue nécessaire par la demande du métal.

La seule différence qui existe entre la rente des mines et la rente foncière, c'est que la première a toujours une durée relativement très limitée, puisque les mines sont plus ou moins rapidement épuisables, mais cette différence n'est pas essentielle et n'enlève rien à la similarité des principes. Dès lors pourquoi donc l'*Increment Value Duty* ne porterait-il pas sur l'*Unearned Increment* des capitaux miniers comme il porte sur celui de la propriété foncière ? Evidemment l'utilité n'exige pas *à priori* cette extension du champ d'application de l'impôt sur la rente du sol, puisque la rente des mines correspond essentiellement à une production de richesses nouvelles, mais ne serait-il pas juste que les propriétaires de mines paient un supplément d'impôt sur cette portion de leurs bénéfices qui, correspondant strictement à

la rente, n'est pas due à l'habileté de l'exploitant ? — En théorie pure, oui.

Mais en fait les questions minières sont de la plus extrême complexité, et nous croyons que ce serait s'exposer à de graves erreurs que de les vouloir traiter suivant des principes généraux, si justes soient-ils en théorie. Rien n'est plus délicat que l'exploitation d'une mine, et point n'est besoin d'insister sur ce fait que telle mine bien placée et fournissant un minerai riche ne rémunère souvent pas ses premiers exploitants, mais quand, ayant été mise en liquidation, elle a été rachetée par un nouveau groupe, une habile direction lui fait rendre de gros bénéfices. Cela est très important et nous permet d'affirmer qu'il y a, en fait sinon en théorie pure, une différence énorme entre la rente foncière et la rente des mines : c'est que la première prend naissance au profit du propriétaire par le seul jeu des lois économiques, tandis que pour recueillir l'autre il faut exploiter les gisements, c'est-à-dire réunir des capitaux et s'assurer le concours de personnes compétentes. Les bénéfices miniers sont donc plutôt produits par la collaboration du capital et de l'habileté individuelle que par des avantages naturels qui sont rarement très considérables. Nous n'apprenons rien quand on dit que la rente des mines est égale à la différence qu'il y a entre le prix coûtant du minerai de la mine considérée et celui de la plus mauvaise mine en exploitation : on oublie de définir ce qu'est le prix coûtant, et nous croyons qu'on pourrait dire avec plus de justesse que ce qu'on veut appeler rente des mines est proportionnel à la différence qu'il y a entre l'habileté de l'exploitation de la mine considérée et celle de la mine la plus mal exploitée.

Nous ne voulons toutefois pas dire qu'il n'y a pas, en fait sinon en théorie, de véritable rente des mines, mais nous

croyons que ce ne peut être que dans des cas particuliers qui sont probablement rares et qui, ne présentant aucun caractère de généralité, ne peuvent être l'objet ni d'une théorie ni d'une mesure fiscale d'ensemble. Bien plus qu'une question de doctrine c'est donc une question de politique fiscale, et c'est à l'Etat de considérer, quand il accorde une concession, s'il peut se réserver une participation aux bénéfices.

3° *Les bénéfices des Compagnies de chemins de fer.* — Le même raisonnement s'applique aux Compagnies de chemins de fer ; on a souvent prétendu que, par suite du monopole légal ou de fait dont elles jouissent, ces entreprises n'ayant pas à craindre la concurrence, leurs bénéfices sont le produit de deux facteurs, l'habileté de l'exploitation et la prospérité générale de la région desservie, — à mesure que la prospérité régionale augmente les bénéfices doivent donc augmenter sans initiative nouvelle de la Compagnie ; si les chemins de fer sont un instrument de la prospérité de la collectivité, la prospérité de la collectivité détermine à son tour celle des Compagnies de chemins de fer qu'elle fait quelquefois mieux que rembourser de ses débours. Ne serait-il donc pas juste que l'impôt sur l'Unearned Increment soit étendu dans quelques cas aux dividendes des actions de chemins de fer, ou plus précisément à cette portion à déterminer des dividendes qui est strictement un Unearned Increment ?

A cette question il est impossible de donner une réponse générale : en fait les Compagnies de chemins de fer ont souvent besoin que l'Etat leur garantisse soit l'intérêt de leur capital, soit une recette kilométrique minimum, et les bénéfices qu'elles réalisent dans certaines conditions ou dans certains pays sont avant tout le résultat d'une habile exploitation.

Il ne saurait d'ailleurs être question de lever un impôt spécial sur les dividendes des Compagnies existantes, car ce serait une violation de contrat, mais nous admettons volontiers ce principe que l'Etat devrait toujours, quand il accorde une concession nouvelle, se réserver, en échange du monopole qu'il concède à la Compagnie, une participation aux bénéfices, — mais comme c'est là une pratique courante, et non seulement pour les Compagnies de chemins de fer mais encore pour les monopoles divers que les municipalités accordent à des Compagnies privées, la question théorique de l'application aux bénéfices de ces Compagnies d'un impôt semblable à celui qui frappe la rente foncière n'a pas en fait lieu d'être posée.

4° *Les fonds d'Etat.* — La valeur des fonds d'Etat échappe complètement à l'action des individus, elle est entièrement due à des causes générales telles que situation politique intérieure ou extérieure, prospérité générale, abondance ou état déficitaire des récoltes, etc... Le porteur d'un titre de rente qui réalise un bénéfice jouit donc toujours à proprement parler d'un *Unearned Increment*, puisqu'il recueille ce que la collectivité seule a produit, et la justice abstraite exige, comme pour la rente foncière, qu'il paie un supplément d'impôt sur cette plus-value qu'il n'a pas produite et qu'aucun individu n'a produite pour lui. Mais en fait il ne saurait être question d'un impôt sur les bénéfices individuels des porteurs quand le titre est au-dessous du pair, car, sans parler de l'impossibilité de déterminer ces bénéfices dans le cas de titres au porteur, l'Etat s'est reconnu débiteur de la valeur au pair de ses emprunts. Si j'ai acheté 90 francs un titre de rente que l'Etat s'est engagé à rembourser 100 francs et que je revends au pair, l'Etat ne peut, sans violer son contrat, mettre un impôt sur mon bénéfice

Quand, par contre, le cours de la rente dépasse le pair, le porteur réalise un bénéfice sur lequel il n'a absolument aucun droit, et l'Etat peut, et même doit, lui en demander compte, mais il n'y a cependant pas lieu d'étendre alors aux fonds d'Etat l'application de l'impôt sur la rente foncière, car l'Etat dispose d'un moyen qui est à la fois plus simple et plus radical, — la conversion — qui équivaut à une appropriation par la collectivité de la totalité de la plus-value ; cette appropriation de l'intégralité de la plus-value, qui serait injuste dans le cas de la rente foncière, ne l'est pas dans celui des fonds d'Etat, car elle n'est que le corollaire de cette clause du contrat par laquelle l'Etat s'est réservé de rembourser au pair ses titres de rente.

SECTION IV. — Des biens-fonds qui sont exempts de l'Increment Value Duty.

Le principe d'un impôt spécial sur les plus-values de la rente foncière étant admis, le législateur anglais aurait pu l'appliquer indistinctement à toutes les terres du Royaume-Uni, mais il ne l'a pas fait, il a cru devoir apporter quelques tempéraments à la rigueur des principes théoriques : nous allons donc examiner maintenant ces exceptions afin de savoir exactement sur la rente foncière de quels biens-fonds porte l'impôt anglais, avant d'en poursuivre l'étude.

§ 1. — Exemption de la rente foncière agricole.

L'agriculture est, en Grande-Bretagne, dans un état très peu prospère ; entrée vers 1874 dans une période de déclin, elle n'en est pas encore sortie et, tandis que la population augmentait incessamment, la production des céréales a depuis lors suivi un mouvement inverse. Les chiffres suivants sont

d'ailleurs éloquents à cet égard : tandis qu'en 1845 la production nationale du blé alimentait environ les 6/7 de la population, la production et la consommation du blé indigène ne constituait en 1905 qu'un neuvième environ de la consommation totale. Ce n'est bien entendu pas le blé seulement dont la production a ainsi décliné, mais encore tous les principaux produits agricoles, ainsi que le montre le tableau suivant (1) :

ANNÉES	Superficies cultivées en			
	Blé	Orge	Avoine	Haricots
	acres	acres	acres	acres
1873	3.670.259	2.574.529	4.198.495	698.121
1908	1.664.860	1.824.410	4.189.378	296.918
+ ou —	— 2.005.399	— 750.119	— 9.117	— 401.203

ANNÉES	Superficies cultivées en		
	Pois	Pommes de terre	Navets
	acres	acres	acres
1873	321.007	1.425.720	2.479.847
1908	164.183	1.161.122	1.837.997
+ ou —	— 156.824	— 264.598	— 641.850

Soit une diminution totale de 4.229.110 acres, tandis que, pendant le même laps de temps, la superficie totale des

(1) Les chiffres de ce tableau, ainsi que ceux des deux alinéas suivants sont extraits d'un article de la *Nineteenth Century*, September 1909, par J. Ellis Barker.

pâturages permanents passait de 23.363.990 à 27.523.562, soit une augmentation de 4.159.572 acres.

Bien entendu la diminution de la population agricole a suivi le déclin de l'agriculture, et le nombre des individus employés par cette branche de l'industrie a passé, en Angleterre et Galles, de 1.904.687 en 1851 à 988.340 en 1901, et en Irlande de 850.100 à 212.200 pendant le même laps de temps.

En outre, ce marasme de l'agriculture a été forcément accompagné d'une grande dépréciation de la valeur des propriétés agricoles. En 1894 une commission spéciale estimait à un milliard de livres sterling la perte en capital subie par l'agriculture anglaise depuis 1874,et en 1905 le total de la dépréciation des propriétés agricoles fut estimé par Sir Robert Palgrave à £ 1.700.000.000. Depuis longtemps l'agriculture ne fournit plus donc d'Unearned Increment en Angleterre,et si toutefois la rente foncière a peu diminué ou même a progressé dans quelques rares endroits il est certain qu'elle a énormément baissé dans la très grande généralité des cas,et l'on estime que la moyenne de la dépréciation se trouve entre 30 et 40 0/0 de la valeur globale des propriétés agricoles, — les cas de propriétaires qui ont perdu 50 0/0 et plus de leur capital ne sont même pas rares.

Il est certain que ce terrible déclin de l'agriculture anglaise est en grande partie dû à l'absence de tarifs douaniers protecteurs et à la libre concurrence des pays étrangers et surtout des Etats-Unis et du Canada, mais quelles qu'en soient les causes, le devoir du gouvernement était, en présence d'une crise d'une si redoutable gravité, de prendre toutes les mesures propres à l'enrayer, de favoriser, d'encourager l'agriculture dans toute la mesure du possible.

A cet effet le législateur anglais s'est avec raison cru obli-

gé d'exempter au moins provisoirement l'agriculture de l'impôt sur les plus-values de la rente foncière, — quand il y en a, et c'est pourquoi la clause 7 du Finance Act porte que « l'*Increment Value Duty ne sera levé sur aucune propriété agricole dont la terre n'a pas une valeur supérieure à sa valeur vénale pour un usage purement agricole.* »

Si le texte ne décide pas simplement que l'*Increment Value Duty* ne sera perçu sur les augmentations de la valeur propre du sol d'aucune propriété agricole, c'est parce qu'il faut prévoir le cas où les propriétaires successifs d'un terrain situé dans l'intérieur ou sur la bordure d'une ville et possédant une valeur plus ou moins considérable comme terrain à bâtir, profiteraient de l'augmentation constante de sa valeur tout en échappant pour toujours à l'*Increment Value Duty*, simplement en le mettant en culture.

D'autre part, il arrive souvent qu'un domaine agricole puisse, en même temps qu'à la culture, servir à des usages qui, tels que la chasse, n'ont en eux-mêmes aucun rapport avec la culture de la terre : une ferme peut être à la fois louée à un cultivateur et à un disciple de Saint-Hubert. Mais alors la terre a nécessairement une valeur plus grande que sa valeur purement agricole, et si l'on s'en tenait au premier alinéa de la clause 7, toutes les propriétés agricoles qui sont susceptibles de constituer des terrains de chasse, c'est-à-dire pratiquement toutes les propriétés rurales du Royaume-Uni, se verraient refuser le bénéfice de l'exemption de l'impôt : l'alinéa second prévoit donc que quand par suite de la possibilité de son utilisation dans un but sportif ou dans tout autre but accessoire *qui dépend de son emploi comme terrain agricole*, un fonds possède une valeur accessoire à sa valeur purement agricole, cette valeur supplémentaire sera traitée comme valeur purement agricole,

c'est-à-dire n'empêchera pas la propriété de bénéficier de l'exemption de l'impôt.

Mais certains usages sportifs du sol, tout en dépendant de son emploi par l'agriculture, sont incompatibles avec sa meilleure utilisation : les champs de course et les jeux de golf, par exemple, exigent que la terre reste en prairie, et les tirés à grouses exigent qu'elle reste tout au moins sous forme de lande où l'on ne peut qu'élever des moutons. Par une exemption générale des terrains sportifs la loi anglaise se serait donc trouvée donner aux sports un encouragement au détriment de l'agriculture. Mais lorsqu'un sport, tout en dépendant de l'état agricole du terrain sur lequel on l'exerce, en empêche la mise en culture rationnelle, la valeur du terrain pour son utilisation sportive devient la fraction principale de sa valeur totale : la valeur d'un tiré à grouses, par exemple, est principalement formée par la valeur du droit de chasse, la valeur agricole de la lande n'y entrant que pour une part relativement minime. C'est de ce fait que le législateur anglais a profité pour faire supporter l'impôt à ces terrains, dans l'intérêt de l'agriculture, en décidant que la valeur accessoire des terrains agricoles ne sera traitée comme valeur purement agricole qu'à la condition qu'elle soit réellement « *accessoire* », c'est-à-dire qu'elle n'excède pas la valeur agricole proprement dite de la terre.

Supposons par exemple qu'une propriété rurale vaille 100.000 francs parce qu'elle rapporte 4.000 francs par an de loyers agricoles et rapporte ou peut rapporter 1.000 francs par suite de la location du droit de chasse : la valeur d'une telle propriété n'est donc pas purement due à son emploi agricole, mais 80.000 francs représentant la valeur agricole proprement dite, et 20.000 francs la valeur sportive acces-

soire ; cependant les « Commissioners » chargés d'évaluer la propriété pour la perception éventuelle de l'*Increment Value Duty* devront considérer 100.000 francs comme représentant la valeur purement agricole, et toutes les augmentations futures de la valeur de cette terre seront exemptes de l'impôt tant que la valeur sportive accessoire ne sera pas supérieure à la valeur agricole. Mais si une lande est évaluée 100.000 francs, dont 60.000 représentent la valeur du droit de chasse, elle ne peut être exempte de l'impôt et toutes les augmentations de sa valeur, les plus-values de la rente foncière proprement dite aussi bien que les accroissements de la valeur du droit de chasse, seront frappées par l'impôt, qui contraindra peut-être le propriétaire à faire de sa terre un emploi plus profitable à la Collectivité.

Mais de cette lande qui sert à la fois de réserve à faisans et de pâturages il se peut que le propriétaire ne puisse faire un meilleur usage, il se peut qu'elle soit impropre à une culture intensive : la justice exige donc *a priori* que les deux valeurs de la terre soient alors non plus assimilées mais séparées et que son propriétaire soit comme les autres exempt de l'impôt sur cette portion des augmentations de la valeur du terrain qui correspondent à un accroissement de la rente foncière agricole. La loi anglaise aurait donc pu prévoir ce cas, mais comme en fait les landes incultes, ou à peu près, qui sont impropres à une culture intensive, n'augmentent pas de valeur, puisqu'elles ne produisent rien que de l'herbe, c'est-à-dire un produit qui est encore en quantité illimitée relativement à la demande, le législateur anglais a pu sans scrupule s'abstenir de faire cette distinction.

§ 2. — Autres exemptions.

Les autres exemptions que prévoit le Finance Act étant

beaucoup moins importantes, il nous suffira de les examiner brièvement.

1° *Exemption des petites maisons d'habitation et des petites propriétés exploitées par leurs propriétaires.* La clause 8 du Finance Act prévoit que l'*Increment Value Duty* ne sera pas perçu sur les plus-values de tout terrain qui sert d'emplacement à une maison d'habitation si cette maison est occupée par son propriétaire au moment où se produit l'occasion qui donne lieu à la perception de l'impôt, et s'il en a été de même pendant les 12 mois antérieurs, pourvu que le loyer annuel que le propriétaire pourrait obtenir pour sa maison n'excède pas £ 40 à Londres, £ 26 dans les villes de 50.000 habitants ou plus, et £ 16 partout ailleurs.

Par *emplacement* la loi signifie non pas seulement la superficie effectivement couverte par la maison, mais encore les cours et jardins d'une superficie maximum d'un acre (4.500 mètres carrés) qui peuvent l'entourer.

Que le législateur anglais ait cru devoir favoriser le développement des maisons d'ouvriers habitées par leurs propriétaires, nous croyons que c'est une excellente mesure, mais pourquoi a-t-il voulu que pour profiter de l'exemption le propriétaire doive habiter effectivement sa maison ? Sans insister sur le cas très fréquent des villageois qui, vivant sur la côte, profitent de la « saison » pour louer leurs cottages à des baigneurs, et qui n'en sont pas pour cela moins dignes que d'autres de la sollicitude du gouvernement, quand l'ouvrier qui possède une petite maison a besoin d'argent pour une cause quelconque dont les plus fréquentes sont la maladie et le chômage, il peut se trouver dans la nécessité de louer sa maison et d'aller s'installer dans quelque logement meilleur marché : pourquoi donc, si

l'ouvrier est finalement obligé de vendre sa maison pour se procurer de l'argent liquide, la loi anglaise lui retire-t-elle le bénéfice de l'exemption, justement quand il en a plus besoin que jamais ? Et si l'occasion de la perception de l'impôt est la mort du propriétaire, pourquoi refuser à ses héritiers l'exemption dont ils bénéficieraient si la situation pécuniaire du *de cujus* ne s'était pas trouvée embarrassée au moment de sa mort, ou s'il n'avait pas eu la fantaisie de louer son chalet à des citadins pendant l'été précédent ?

Le résultat le plus certain de cette anomalie c'est, dans un grand nombre de cas, de faire la clause 8 produire l'effet inverse de celui qu'on en attend : si cette exemption a pour but de favoriser la constitution des *small holdings*, du moins la nécessité où se trouve le propriétaire d'avoir habité sa maison sans interruption pendant les 12 mois qui précèdent l'occasion de la perception de l'impôt, oblige-t-elle le petit propriétaire qui a besoin d'argent à vendre immédiatement sa maison ou, ce qui revient souvent au même, à l'hypothéquer, pour être sûr que ses héritiers n'auront pas à payer l'*Increment Value Duty* s'il vient à mourir avant d'avoir payé ses dettes.

Cette importante restriction au principe de l'exemption n'est même pas justifiée par la nécessité de n'exempter que les vrais possesseurs de small holdings : on a craint que trop de propriétaires riches et ne possédant pourtant qu'une seule maison, qu'ils n'habitent pas eux-mêmes, profitassent de l'exemption au même titre que les ouvriers, mais il eût été facile de rédiger le texte de façon à éviter cet inconvénient. La loi aurait pu, croyons-nous, décider que pour bénéficier de l'exemption le propriétaire peut ne pas habiter dans sa propre maison à condition que le loyer qu'il paie ailleurs soit inférieur à celui qu'il reçoit lui-même pour la maison qu'il a mise en location.

Cette même clause 8 prévoit en outre une exemption analogue au profit du petit cultivateur, ou plutôt du maraîcher qui possède quelques terrains qui, par suite de leur situation à proximité d'une ville, ont comme terrains à bâtir une valeur légèrement supérieure à celle qu'ils auraient par suite de leur seul rendement agricole. L'industrie maraîchère a particulièrement besoin d'encouragement en Angleterre car, heureusement pour nos maraîchers français, elle y est encore très loin d'avoir pris tout le développement dont elle est susceptible. De la deuxième partie de la clause 8, il résulte donc que l'*Increment Value Duty* ne sera pas perçu sur les plus-values des terres cultivées quand, immédiatement avant l'occasion de la perception de l'impôt, la terre était occupée et cultivée par son propriétaire et l'avait été sans interruption pendant les 12 mois précédents, à condition que les superficies réunies de toutes les terres qui appartiennent au même propriétaire ne forment pas un total supérieur à 50 acres et que la valeur totale moyenne de la terre ne soit pas supérieure à £ 75 par acre (environ 4.000 francs par hectare) et que s'il y a une maison d'habitation le loyer annuel n'en soit pas supérieur à £ 30.

2° *Exemption de certains terrains de jeux.* — Dans l'intérêt des sports, dont la prospérité est unanimement regardée par les Anglais comme l'un des plus grands bienfaits dont puisse bénéficier la race et la nation, la clause 9 du Finance Act a pour but d'exempter de l'*Increment Value Duty* les plus-values des terrains de jeux qui appartiennent à des personnes morales qui en cèdent la jouissance à d'autres personnes morales qui n'ont pas pour but de distribuer des dividendes sur le revenu qu'elles peuvent en tirer, c'est-à-dire à des associations sportives. En conséquence, si, l'occasion de la perception de l'impôt s'étant

présentée, l'autorité fiscale considère comme certain que la convention passée entre l'association sportive et la personne morale propriétaire du terrain avait, dans sa forme originelle, au moins 5 ans à courir, ou bien si telles ou telles circonstances de fait leur font croire que le terrain continuera dans la suite à être utilisé dans un but purement sportif, la plus-value sera exempte de l'impôt.

En fait les terrains de sport qui sont utilisés par des associations sportives n'appartiennent pas qu'à des personnes morales, il arrive souvent aussi qu'ils appartiennent à des particuliers ; mais alors ces individus ne profitent pas de l'exemption dont bénéficient les personnes morales, quelle est donc la raison de cette différence de traitement ?

C'est que les personnes morales ne mourant pas, les plus-values de leurs immeubles sont assujetties à l'*Increment Value Duty* régulièrement tous les 15 ans : si donc on les obligeait à payer cet impôt sur des terrains dont elles ne tirent généralement qu'un faible revenu, elles seraient souvent obligées soit de vendre ces terrains, soit d'en faire un emploi plus rémunérateur, et c'est ce que le législateur anglais a voulu éviter dans l'intérêt des sports. Mais quand le propriétaire d'un terrain utilisé par une association sportive est un individu, il n'y a plus lieu de redouter le même inconvénient parce que l'impôt n'est perçu que quand il meurt ou vend sa propriété. Les personnes morales aussi peuvent réaliser leurs biens-fonds, soit délibérément, soit par suite de leur dissolution, mais alors elles n'ont plus lieu d'être exemptes de l'impôt, et elles y sont en fait assujetties comme les particuliers : c'est ce qu'a voulu le législateur anglais en spécifiant qu'elles ne bénéficieront de l'exemption que lors des occasions *périodiques* de sa perception, sans préjudice de sa perception à toute autre occasion.

CHAPITRE II

SUR QUELLE PORTION DE LA RENTE FONCIÈRE EST LEVÉ L'INCREMENT VALUE DUTY ?

§ 1. — L'Increment Value Duty est un impôt sur les plus-values de la rente foncière qui sont postérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

La valeur d'un immeuble étant égale à la valeur propre du terrain augmentée de celle des améliorations, on peut toujours déterminer, ainsi que nous le remarquions au commencement de cette étude, quelle portion de la valeur totale représente celle de la rente foncière : il suffit pour cela d'évaluer les améliorations, non pas toutes celles qui ont été apportées au sol depuis l'origine, mais celles-là seulement dont l'utilité subsiste encore, et qui ne sont pas complètement amorties. Mais si la valeur de la rente foncière est facile à déterminer dans chaque cas particulier, nous savons qu'il est en fait impossible, excepté dans les pays neufs, de l'imposer sans distinction sur sa totalité. Dans un vieux pays comme l'Angleterre, en effet, les propriétés foncières ont en général changé de mains à titre onéreux bien des fois aux cours des siècles qui se sont écoulés depuis l'apparition de la propriété privée du sol, et chaque transaction s'est opérée en tenant compte de l'absence d'impôt spécial sur la rente du sol : le dernier propriétaire qui a acquis avant l'établissement de cet impôt a donc, dans son prix d'achat, payé pour la rente du sol un équivalent qui

représente la valeur exacte de la rente au moment du transfert, c'est-à-dire de la rente exempte d'impôt. L'*Increment Value Duty* ne pouvait donc pas porter sur la totalité de la valeur propre du sol, il ne pouvait porter que sur cette portion de la valeur propre du sol que le propriétaire n'a pas acquise à titre onéreux, c'est-à-dire que sur les augmentations de cette valeur qui surviennent postérieurement à la dernière acquisition de la propriété.

Comme corollaire le législateur aurait pu décider de faire porter l'impôt, rétroactivement par rapport à la date de son entrée en vigueur, sur les plus-values qui sont postérieures aux dernières acquisitions à titre onéreux, quelque anciennes que soient ces acquisitions : si l'impôt supplémentaire spécial sur la rente est juste quand il s'agit des plus-values pour lesquelles le propriétaire n'a pas fourni un équivalent, aucune raison de principe ne peut être invoquée pour tirer une ligne de démarcation entre celles dont les propriétaires ont bénéficié sans les payer avant l'établissement de l'impôt et celles dont ils bénéficieront après.

Théoriquement on peut même dire que l'exemption des plus-values antérieures à l'établissement de l'impôt constitue un traitement des propriétaires fonciers essentiellement inégal dans les cas particuliers, car tous les propriétaires ne bénéficient pas également de la non-rétroactivité de l'impôt : supposons que deux propriétaires ont chacun acheté un terrain, l'un, A, en 1900, l'autre, B, en 1909, date d'introduction de l'impôt sur la rente, et qu'ils revendent tous deux en 1920 avec un profit net de 100.000 francs ; si le profit de A est constitué par 50.000 francs de plus-value antérieure à 1909 et la même somme de plus-value ayant pris naissance postérieurement à cette date, l'impôt ne doit pas logiquement porter sur la totalité du bénéfice de B et seu-

lement sur la moitié de celui de A. La date du vote de la loi est un événement contingent qui ne peut modifier ni le principe ni le champ d'application de l'impôt : si l'on veut imposer certains bénéfices des propriétaires fonciers, il les faut tous également soumettre à l'impôt sans tenir compte de la date de la loi.

C'est d'ailleurs ce qu'a fait le législateur allemand : le paragraphe 62 de la loi du 14 février 1911 décide que « l'obligation de payer l'impôt... s'étend » non seulement aux opérations qui auront lieu après la promulgation de la loi, mais encore à toutes celles « qui ont eu lieu postérieurement au 31 décembre 1910. » La perception de l'impôt allemand suppose deux transferts successifs à titre onéreux, et il faut que le vendeur réalise un bénéfice net sur son prix de vente : ce que le paragraphe 62 signifie, c'est que l'impôt sera perçu sur ce bénéfice pourvu que le *deuxième* transfert soit postérieur au 31 décembre 1910, quelque ancien que soit le précédent transfert à titre onéreux, dont le texte ne fait pas mention, sans toutefois qu'il puisse remonter à plus d'une soixantaine d'années par suite d'une réduction spéciale de 1 1/2 0/0 par an du montant de l'impôt que prévoit le paragraphe 28.

Le législateur anglais n'a pas cru devoir adopter un système si rationnel : il a voulu que la date d'entrée en vigueur de la loi soit prise comme point de départ et que l'impôt ne soit perçu que sur les plus-values qui se produisent après cette date. C'est pourquoi la clause 1 porte que l'*Increment Value Duty* sera perçu « *sur les plus-values survenant après le* 30 *avril* 1909 ». Pour connaître le montant de ces plus-values, la détermination de la valeur imposable de tous les immeubles du Royaume-Uni, telle qu'elle était à la date indiquée par la loi, est une opération préliminaire in-

dispensable : une armée de fonctionnaires appelés « Commissioners » est donc actuellement occupée à faire l'évaluation générale des propriétés foncières, c'est-à-dire à déterminer quelle était au 30 avril 1909 la valeur de la rente foncière dans chaque parcelle de terre, valeur que la loi appelle « *original site value* » (valeur originelle d'emplacement).

Une fois cette valeur originelle déterminée, c'est elle qui, nous le verrons bientôt, servira indéfiniment de base au calcul de l'impôt dans chaque cas particulier, mais si le législateur anglais accorde aux propriétaires actuels, à titre purement gracieux, l'exemption définitive de l'impôt qu'il pourrait en toute justice lever sur cette portion de leurs bénéfices qui est antérieure au 30 avril 1909, cela ne lui permet pas d'ignorer absolument quelle a pu être la valeur de la rente foncière antérieurement à cette date. Puisque la valeur propre du sol n'augmente pas toujours d'une façon continue quand on considère les cas particuliers, le législateur doit nécessairement permettre aux propriétaires qui souffrent de la baisse, à ceux qui étaient en perte en 1909, de faire substituer le prix qu'ils ont réellement payé pour la rente foncière à celui moins élevé qu'elle valait au 30 avril 1909.

A cet effet il est prévu dans la section 3 de la clause 2 que « *quand preuve aura été fournie aux commissioners* », dans les trois mois qui suivent le règlement définitif de l'évaluation originelle, « *que la valeur d'emplacement d'une terre quelconque, à l'époque d'une quelconque vente de cette terre* »... « *qui a eu lieu dans les vingt ans qui ont précédé le* 30 *avril* 1909 »... « *était supérieure à la valeur originelle d'emplacement* » telle qu'elle est déterminée par les Commissioners, cette valeur antérieure sera substituée pour le calcul de l'impôt à celle de 1909.

En suivant l'ordre du texte nous pouvons remarquer tout d'abord qu'il est injuste de faire supporter au propriétaire le fardeau de la preuve : puisqu'il est nécessaire que l'*Increment Value Duty* ne soit perçu que sur les bénéfices nets des propriétaires, il est illogique que l'autorité fiscale, qui est chargée d'évaluer exactement le bénéfice des propriétaires qui ont acquis *depuis* le 1er mai 1909, ne soit plus obligée de rechercher ce même bénéfice net quand il s'agit de propriétés qui ont été acquises *avant* cette date, mais soit au contraire obligée de lui substituer une valeur qui est arbitraire comme la date fixée par la loi. Les propriétaires qui étaient déjà en bénéfice au 30 avril 1909, n'ont qu'à se féliciter de cette disposition de la loi, mais ceux qui étaient en perte sont traités avec injustice, et nous croyons que le législateur anglais aurait dû le reconnaître et décider que, sur la demande des intéressés, les « Commissioners » devront rechercher la valeur que les terrains avaient lors de la précédente mutation à titre onéreux, et la substituer à celle qu'ils avaient en 1909, sans imposer à ces propriétaires le fardeau d'une preuve toujours difficile et souvent impossible.

D'après cette clause 2, section 3, ce que le propriétaire doit prouver, c'est non pas que le terrain qu'il possède lui a été vendu plus cher qu'il ne valait en 1909, mais que sa valeur d'emplacement a été, à l'époque d'une vente effectuée dans les 20 ans qui ont précédé l'année 1909, supérieure à la valeur qu'il avait à cette date. Le propriétaire qui a acheté à un prix supérieur à ce que valait réellement le terrain ne peut donc pas prouver à l'autorité fiscale de combien il était effectivement en perte en 1909 : s'il a payé trop cher tant pis pour lui, les commissioners n'auront pas à en tenir compte et ne devront prendre en considération que la valeur

effective du sol. Nous ne voyons pas quelle est la raison de cette singularité qui est en contradiction avec le principe de l'impôt sur la rente foncière : puisque cet impôt doit porter sur le bénéfice net que réalise le propriétaire sur la valeur propre du sol, ce n'est pas la valeur réelle du terrain lors d'une transaction à titre onéreux qui doit servir de base au calcul de l'impôt, mais le prix d'acquisition qu'a de bonne foi payé le propriétaire. Certes l'on peut dire que les propriétaires qui ont payé leurs terrains trop cher ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes, mais il est bon de remarquer que la loi allemande sanctionne un principe de justice plus humaine en faisant porter l'impôt sur la différence qui existe entre le prix d'acquisition et le prix de vente (cf. § 8), ce qui est d'autant plus logique que le Trésor n'a pas à craindre la fraude des propriétaires, car ils n'ont jamais eu intérêt avant, — pas plus qu'ils n'y ont intérêt depuis — l'établissement de l'impôt, à déclarer des prix d'acquisition plus élevés qu'ils ne sont en réalité : il y a donc toujours lieu de supposer que les propriétaires qui ont fait enregistrer au livre foncier (Grundbuch) un prix d'acquisition trop élevé ont été de bonne foi.

Mais si la loi anglaise refuse au propriétaire foncier le bénéfice d'une disposition qui lui permettrait de faire substituer à la valeur réelle de son terrain son prix d'acquisition effectif, elle lui accorde par contre un autre avantage auquel il n'a pas logiquement droit. Quand les « Commissioners » ont déterminé la valeur d'emplacement qu'avait un terrain en 1909, le propriétaire peut non seulement prouver que le terrain qu'il a acheté antérieurement à cette date a diminué de valeur depuis qu'il en est devenu le propriétaire, mais il peut encore prouver que la valeur du terrain était, *à l'époque d'une vente quelconque* intervenue

dans les 20 ans qui ont précédé 1909, supérieure à la valeur déterminée par les « commissioners » et il peut faire substituer cette valeur à la « valeur originelle » de 1909 pour le calcul éventuel de l'impôt.

Supposons par exemple que A s'est rendu acquéreur en 1889, au prix de 1.500 francs, d'un terrain dont la valeur a peu à peu diminué, et supposons que le terrain, après avoir passé par une série de transactions intermédiaires, a été finalement acquis par N, avant le 30 avril 1909, au prix de 1.000 francs qui représente sa valeur exacte à cette date et auquel les « commissioners » fixent la « valeur originelle ». Selon la loi anglaise, N peut prouver que le terrain valait 1.500 francs moins de 20 ans plus tôt, à l'époque d'une vente à laquelle il peut n'avoir pas été partie, et s'il réussit à fournir la preuve, c'est cette valeur de 1.500 francs qui sera prise comme valeur originelle à la place de celle de 1909 pour le calcul éventuel de l'*Increment Value Duty*.

L'intention du législateur anglais est évidente : envisageant la possibilité de la rétrogradation de la rente foncière dans des cas particuliers, et partant de ce principe que la dépréciation de la rente foncière est causée par l'action de la collectivité, il s'est dit que, dans le cas de terrains dont la valeur propre a diminué antérieurement à l'entrée en vigueur de l'impôt, la propriété foncière ne fait que regagner ce que la collectivité lui a fait perdre, et il a pensé que l'Etat doit se faire un scrupule d'établir l'impôt de telle façon qu'il ne frappe la rente foncière que quand elle est remontée à son niveau primitif et le dépasse. En somme le législateur anglais a considéré la Propriété Foncière comme une entité qu'il a assimilée à un individu, alors que seuls les propriétaires fonciers ont une existence réelle : ce qu'il suffit et ce que la justice exige, c'est que le propriétaire

foncier paye l'impôt sur son bénéfice net, sur tout son bénéfice net, et là-dessus seulement, et c'est ce principe si simple que le législateur anglais a méconnu en voulant faire profiter une pure création de l'esprit d'un faux principe de justice dont le bénéfice est en fait recueilli par des individus qui n'y ont aucun droit.

En 1909, il crut en outre devoir fixer dans tous les cas une limite, et une limite assez étroite, à l'ancienneté de la mutation à titre onéreux qui permet aux propriétaires actuels de se prévaloir du bénéfice de cette disposition : il fallait que la vente à l'époque de laquelle la valeur du sol était supérieure à celle qu'elle avait en 1909 ait eu lieu dans les vingt ans qui ont procédé cette date. La raison donnée pour cette limitation était que, si le fardeau de la preuve est bien, en principe, à la charge des propriétaires, du moins l'autorité fiscale doit-elle contrôler les documents qui lui sont fournis, et que ce contrôle présenterait des difficultés insurmontables si les propriétaires pouvaient se prévaloir de la valeur que leurs terrains avaient à l'époque de ventes très anciennes.

La recherche de la valeur des terrains présente évidemment d'autant plus de difficultés que l'on remonte à une époque plus ancienne, mais, quelles qu'elles soient, elles ne peuvent modifier le principe même de l'impôt, qui est incompatible avec l'existence d'une limite quelconque. Puisque l'*Increment Value Duty* doit porter sur le bénéfice net que le propriétaire réalise sur la valeur propre du sol de son immeuble, la connaissance du prix auquel a été acquis le terrain lors du dernier transfert à titre onéreux qui en a lieu avant l'entrée en vigueur de la loi, quelqu'ancien qu'il soit, est l'une des données indispensables pour le calcul de ce bénéfice.

Sur ce point les difficultés n'ont pas effrayé le législateur allemand : nous avons vu qu'en Allemagne l'impôt porte sur la différence qu'il y a entre le prix d'acquisition et le prix de vente, quelque ancienne que soit l'acquisition à titre onéreux de la propriété. Il est vrai que la détermination du prix d'acquisition est en Allemagne singulièrement facilitée par l'existence du livre foncier appelé « Grundbuch » (cf. § 4), l'obligation de payer l'impôt résulte de l'inscription de la mutation à titre onéreux sur le Grundbuch et, dans les pays où ce livre ne peut encore être considéré comme établi, la transcription de la mutation sur les registres publics tient lieu d'inscription au livre foncier. L'inscription au Grundbuch, étant nécessaire pour que le transfert de la propriété soit opéré valablement au regard des tiers, facilite donc considérablement la détermination du prix d'acquisition : l'autorité fiscale n'a qu'à se référer au Grundbuch, car si le prix d'acquisition a été faussement déclaré pour éviter une partie des droits, c'est l'intérêt du Trésor que l'inscription au livre foncier soit tenue pour exacte, et le vendeur y trouve la punition de sa fraude.

En Angleterre, au contraire, où l'impôt porte sur la différence qu'il y a entre deux valeurs successives de la rente foncière, l'inscription du prix global de vente d'un immeuble sur un registre public ne serait pas en elle-même une donnée suffisante pour l'évaluation de la rente foncière, mais quoi qu'il en soit, la perspective de difficultés dans la détermination du prix d'acquisition ne suffisait pas à justifier la limite arbitraire de vingt ans qu'avait tout d'abord établie la loi anglaise : elle la justifiait d'autant moins que si d'un côté les difficultés augmentent avec l'ancienneté des transferts, de l'autre le nombre des cas diminue et la question perd pratiquement beaucoup d'intérêt. En admet-

tant que le Trésor anglais eût pu dans quelques cas être frustré malgré la vigilance de ses « commissioners » par suite de réclamations frauduleuses de propriétaires possédant de très anciens titres, si l'on n'avait pas introduit dans la loi cette limite de vingt ans, il eût été à présumer que le préjudice qui lui serait causé serait de peu d'importance.

C'est pourquoi le Revenue Act, 1911, section 2, a modifié sur ce point spécial le Finance Act de 1909-1910, en supprimant cette limite des vingt ans lorsque le propriétaire qui possédait le fonds en 1909, à l'époque de l'évaluation originelle, s'en était rendu acquéreur plus de vingt ans avant cette date : il peut dans ce cas obtenir que la valeur de la rente foncière à l'époque où il s'est rendu acquéreur, soit substituée à la valeur de 1909, mais c'est à condition qu'il ait personnellement acquis la propriété à titre onéreux.

Cette modification constitue un perfectionnement réel de la loi, mais comme la clause du Finance Act n'est pas abrogée il en résulte que le propriétaire qui possédait en 1909 l'immeuble considéré peut toujours faire substituer à la valeur de la rente foncière en 1909 celle qu'elle avait lors d'une précédente vente à laquelle il n'a pas nécessairement été partie, ayant eu lieu depuis le 30 avril 1889 ; en outre il faut regretter que l'acquéreur à titre gratuit ou qu'au moins l'héritier ne puisse pas profiter de cette modification comme l'acquéreur à titre onéreux en personne.

En résumé l'*Increment Value Duty* est un impôt qui est perçu sur les plus-values de la rente foncière qui prennent naissance après le 30 avril 1909 par rapport à la valeur originelle de cette rente, c'est-à-dire par rapport soit en principe à la valeur propre du sol en 1909, soit, éventuellement, par rapport à cette valeur à une date qui peut être comprise entre 1889 et 1909, ou entre la date de l'acquisition à titre onéreux de l'immeuble par le contribuable et 1909. Toutefois cela ne veut pas dire que les plus-values de la rente foncière qui ont pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi, ou telle autre date qui peut lui être substituée, ne sont jamais assujetties à aucun impôt en Angleterre : l'*Increment Value Duty* ne peut pas les atteindre, comme nous venons de le voir, mais elles peuvent être indirectement assujetties à un autre impôt, le *Reversion Duty*, dont nous voudrions dire quelques mots avant de quitter ce sujet.

Le *Reversion Duty*, impôt tout à fait nouveau dans la législation financière anglaise, est perçu à l'expiration des baux fonciers sur le profit recueilli par le propriétaire.

A l'expiration d'un bail foncier à long terme, il arrive souvent que le propriétaire rentre en possession d'une propriété dont la valeur s'est considérablement accrue depuis le jour où il consenti le bail, soit que le terrain ait augmenté de valeur, soit qu'il ait été couvert par le locataire de constructions et d'améliorations qui, en exécution du contrat de bail, échoient au propriétaire du fonds en même temps qu'il reprend possession du terrain. Le législateur anglais considère comme une aubaine le profit recueilli par le propriétaire du fonds et en profite pour lui demander 10 0/0 de ce bénéfice comme contribution aux dépenses de l'Etat.

Pour trouver le montant du profit recueilli par le propriétaire, il faut prendre la valeur totale de la propriété à l'expiration du bail, puis en déduire le montant des sommes que le propriétaire a pu dépenser sur le fonds pendant la durée du bail, — en fournissant par exemple au locataire l'argent pour ajouter un étage ou une aile aux bâtiments, — et de la valeur ainsi trouvée il faudra soustraire celle qu'avait la propriété à l'origine du bail, calculée d'après

l'annuité payable par le locataire, pour trouver par différence la valeur imposable. On pourrait dresser comme suit le bilan schématique de l'opération :

		Francs.
Valeur totale de la propriété à l'expiration du bail.		100.000
Sommes dépensées par le propriétaire pendant la durée du bail.		10.000
Valeur nette recueillie par le propriétaire. .		90.000
Dont il faut déduire la valeur de la propriété à l'origine du bail, soit :		
1° Prime payée par le locataire au début du bail.	15.000	
2° Loyer annuel de 1.000 francs capitalisé au taux de 4 0/0	25.000	
Total		40 000
Profit imposable recueilli par le propriétaire.		50.000

Ces 50.000 francs peuvent soit correspondre simplement à une augmentation de la valeur du terrain si celle des constructions qui ont été édifiées par le locataire est nulle à la fin du bail, soit représenter uniquement la valeur de ces constructions si le terrain n'a pas pris de plus-value, soit être composée de ces deux éléments réunis, mais la loi ne faisant pas de distinction, ils sont assujettis au *Reversion Duty* quelle que soit leur nature, et c'est d'ailleurs pour cette raison que l'examen détaillé de cet impôt ne rentre pas dans le cadre de la présente étude. La loi prévoit toutefois, clause 14, section 4, que le *Reversion Duty* ne peut pas se cumuler avec l'*Increment Value Duty*, c'est-à-dire qu'il y a lieu de déduire du *Reversion Duty* les sommes précédemment perçues sur une plus-value du fonds à titre d'*Increment Value Duty*, et de déduire du montant de ce dernier

impôt la portion des sommes précédemment perçues à titre de *Reversion Duty* qui correspondent à une plus-value du fonds. Mais tandis que, nous venons de le voir, l'*Increment Value Duty* ne porte que sur les plus-values qui prennent naissance après l'entrée en vigueur de la loi, le *Reversion Duty* est perçu à l'expiration des baux à long terme qui prennent fin après l'entrée en vigueur de la loi, quelle que soit l'ancienneté de leur origine.

Les baux de 99 ans sont extrêmement fréquents en Angleterre, et la plus grande partie de Londres, par exemple, a été bâtie sur des terrains loués dans ces conditions, mais ils ne sont pas les seuls qui soient en usage, et l'on trouve même des baux de 999 ans qui ont été fait avant la conquête de l'Angleterre par les Normands, mais sans parler de ces cas extrêmes, le *Reversion Duty* porte donc rétroactivement sur des plus-values de la rente foncière qui ont pris naissance à une date quelconque avant l'entrée en vigueur de l'impôt, date qui n'est autre que celle du contrat de bail et qui en fait remonte très fréquemment au début du siècle dernier.

Les plus-values de la rente foncière qui sont antérieures au 30 avril 1909 n'échappent donc à l'*Increment Value Duty* que pour tomber sous le coup du *Reversion Duty* quand le terrain a été loué à bail, et comme ces baux fonciers sont des plus communs en Angleterre, il en résulte que le *Reversion Duty* constitue une atteinte sérieuse au principe de la non-rétroactivité de l'*Increment Value Duty*.

§ 2. — L'increment Value Duty est un impôt sur les plus values absolues de la rente foncière.

La valeur propre d'une parcelle de sol déterminée étant sujette à variations, le législateur anglais a pensé qu'il faut, quand on établit un impôt sur les plus-values de la rente fon-

cière, prévoir le cas où la valeur d'un terrain vient, après avoir diminué, à remonter, en laissant une perte à un propriétaire et un bénéfice à son ayant droit. Nous pouvons supposer par exemple que A est en 1909 propriétaire d'un terrain à bâtir dont les Commissioners fixent à £ 1.000 la « valeur originelle », et que plus tard il vend ce terrain à B au prix de £ 1.200, et si nous supposons que ces £ 200 de différence constituent la plus-value nette imposable, l'*Increment Value Duty* est perçu et se monte à £ 40. La valeur du terrain vient alors à baisser et B revend à C au prix de £ 1.100. Enfin C revend à son tour à D, mais dans de meilleures conditions, au prix de £ 1.300, c'est-à-dire avec un bénéfice net de £ 200.

Le bénéfice de C se compose donc de deux éléments : d'une part une plus-value de £ 1.100 à £ 1.200, qui n'est qu'un retour de la valeur du terrain à son ancien niveau et que nous appellerons plus-value relative, — d'autre part une plus-value de £ 1.200 à £ 1.300 que nous distinguerons sous le nom de plus-value absolue.

Cette distinction est peut-être intéressante à un point de vue purement spéculatif, mais elle est évidemment artificielle et nous semble au moins oiseuse dans le cas de l'*Increment Value Duty*. Que la plus-value soit relative ou qu'elle soit absolue, qu'importe ? Le caractère spécifique du bénéfice réalisé par l'individu ne s'en trouve point changé, c'est toujours un bénéfice dû à des causes qui, échappant entièrement à son action, est produit par un mouvement de la rente du sol, et le bénéfice dont jouit un propriétaire à la faveur d'un mouvement de recul momentané de la rente du sol antérieur à l'époque où il s'est rendu acquéreur, est identique à celui que lui fait réaliser une hausse absolue de rente au-dessus de la valeur la plus haute qu'elle ait jamais

atteinte. Puisque l'*Increment Value Duty* est justifié par ce fait qu'il est un impôt portant sur les bénéfices dont les propriétaires fonciers jouissent par suite de causes qui échappent à leur action, il n'y a pas lieu de distinguer la plus-value relative de la plus-value absolue pour le calcul du montant de l'impôt. Dans l'exemple ci-dessus, le bénéfice réalisé par le propriétaire C se monte à £ 200, c'est donc sur l'intégralité de cette somme que devait être perçu l'*Increment Value Duty*.

Le législateur anglais a cependant cru qu'il en devait être autrement, et il a décidé dans la clause 3, section (1), que *« à chaque occasion à laquelle l'Increment Value Duty est perçu sur la plus-value d'un terrain, telle portion de l'impôt sera considérée comme non acquittée que les Commissioners fixeront en déduisant le montant total des sommes précédemment payées à titre d'Increment Value Duty ».* Voici ce que cela signifie : les Commissioners doivent toujours calculer le montant de l'impôt sur la différence qui existe entre la « valeur originelle » de 1909 et la valeur du terrain au moment où se produit la circonstance qui donne lieu à la perception de l'impôt, en déduisant du chiffre ainsi trouvé le montant des sommes payées aux précédentes occasions. En d'autres termes, l'effet de la clause 3, section 1, est de ne faire porter l'*Increment Value Duty* que sur les plus-values absolues : en l'appliquant à l'exemple dont nous nous sommes servis au début de ce paragraphe, nous voyons que A paierait 20 0/0 d'impôt sur la différence qui existe entre £ 1.000 et £ 1. 200, c'est-à-dire £ 40 ; à l'occasion du transfert de la propriété de B à C la valeur du terrain est descendue à £ 1.100, la différence qui existe entre la « valeur originelle » et la valeur au moment du transfert étant de £ 100, l'impôt serait de £ 20 ; comme il y a déjà eu £ 40 de

payées par A lors du précédent transfert, l'*Increment Value Duty* ne sera pas perçu puisque si l'on soustrait 40 de 20, l'opération donne un reste négatif : c'est une opération relativement compliquée qu'auraient théoriquement à faire les Commissioners pour trouver une chose évidente, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de plus-value imposable, mais quand C transmet son immeuble à D, les Commissioners estiment à £ 1.300 la valeur du terrain, et par conséquent à £ 300 la différence qu'il y a entre la « valeur originelle » et la valeur actuelle et fixeront le montant de l'impôt à payer par C non pas à 20 0/0 sur £ 200 qui constituent son bénéfice net, mais à 20 0/0 sur £ 300, soit £ 60, *moins* £ 40 précédemment payées par A, c'est-à-dire à £ 20. Bref, en vertu de la clause 3 le propriétaire est exempt de l'*Increment Value Duty* sur cette portion de son bénéfice net qui correspond à une plus-value relative, et ne le paie que sur cette autre portion de ce même bénéfice qui correspond à une plus-value absolue.

C'est une fausse compréhension du principe de l'impôt sur la rente foncière qui a déterminé le législateur anglais à prendre cette singulière décision : il a considéré l'*Increment Value Duty* non pas comme un *impôt* sur les bénéfices que la rente foncière procure aux propriétaires, mais comme une *reprise* par la Collectivité de ce qu'elle a produit et dont seule une longue prescription l'empêche en fait de revendiquer la propriété. L'Etat qui, partant de ce principe, a pensé le législateur anglais, veut opérer au nom de la collectivité la reprise totale ou partielle du produit futur de la rente foncière qui n'appartient pas encore aux propriétaires actuels, ne peut exercer son droit de propriété que sur les valeurs nouvelles que la Collectivité produira dans l'avenir et qui constitueront un accroissement de la richesse

foncière. Or les plus-values relatives ne correspondent pas à une augmentation de la valeur totale de la richesse des propriétaires fonciers ; par elles la collectivité reconstruit ce qu'elle a démoli, remet en place ce qu'elle a momentanément déplacé, mais elle n'ajoute à la somme totale de la rente foncière rien qui n'en ait déjà fait partie, et quand réapparaissent ces valeurs anciennes après un évanouissement momentané, la collectivité, qui a déjà prélevé sur elles ce qu'elle a cru convenable, n'a pas le droit d'opérer un nouveau prélèvement.

Raisonner ainsi c'est vouloir trouver une solution sans tenir compte de toutes les données du problème : le législateur anglais a perdu de vue ce principe que les bénéfices dont jouissent passivement les propriétaires par suite des mouvements de la rente foncière, c'est-à-dire par suite de l'action unilatérale de la collectivité, doivent participer aux charges publiques pour une part proportionnellement plus grande que les bénéfices produits par la victoire de l'action individuelle sur celle de la collectivité qui tend incessamment à s'opposer à leur formation par le jeu de la concurrence qui se fait d'autant plus sentir que la collectivité est plus prospère. L'impôt supplémentaire spécial sur les plus-values absolues et relatives de la rente foncière n'est que l'application de ce principe et ne doit pas être confondu avec telles mesures qui constitueraient l'exercice par la collectivité de son droit théorique de propriété sur les plus-values futures de la rente foncière. Après avoir, au nom de la justice, demandé aux propriétaires le maximum de la contribution supplémentaire qu'ils peuvent payer sur les bénéfices que leur procurent les mouvements de la rente foncière, le législateur peut encore, à titre de propriétaire, exercer sur le reste de ces bénéfices tel prélèvement qu'il juge conve-

nable, mais à la condition que, quelque minime que soit ce prélèvement, l'Etat garantisse aux propriétaires un remboursement proportionnel des moins-values de la rente foncière dont ils peuvent avoir à souffrir, ou que, — ce qui revient au même, — il leur fasse une offre perpétuelle de rachat. Mais même alors si l'Etat se trouve dans la nécessité absolue de rembourser aux propriétaires les moins-values de la rente foncière, cette obligation a pour corollaire le droit de l'Etat d'opérer ce prélèvement aussi bien sur les plus-values relatives que sur les plus-values absolues, puisque, si la collectivité n'a pas créé une valeur nouvelle à l'occasion de la plus-value relative, elle a du moins remboursé la moins-value qui l'a précédée, et il est juste qu'elle rentre proportionnellement dans ses débours quand cette moins-value disparaît.

Même si l'*Increment Value Duty* pouvait être considéré comme le moyen par lequel la collectivité exerce partiellement son droit de propriété sur les plus-values futures de la rente foncière, on voit que l'exemption des plus-values relatives qui résulte de la clause 3 serait dénuée de fondement, mais en exemptant de l'impôt les plus-values relatives, le législateur anglais n'a pas seulement fourni sans motif valable aux propriétaires un bénéfice auquel ils n'ont pas droit, il a en outre rendu essentiellement inégal le fardeau de l'impôt et commis une injustice au détriment d'une partie des propriétaires fonciers eux-mêmes. Il est bien évident que si deux propriétaires réalisent un bénéfice sur la vente d'un terrain, l'un par suite d'une plus-value absolue, l'autre par suite d'une plus-value relative, c'est commettre la plus grosse des injustices que de prendre au premier 20 0/0 de son bénéfice tandis que l'autre n'a rien à payer. Il n'est pas besoin d'insister là-dessus, mais hâtons-nous de remarquer que cela n'est vrai que quand l'impôt est perçu à l'occasion

de mutations à titre onéreux : quand l'occasion de la perception de l'impôt est un transfert à titre gratuit, il est absolument nécessaire que l'*Increment Value Duty* ne soit perçu que sur les plus-values absolues et le système du législateur anglais devient conforme à la justice. Soit N I le propriétaire d'un terrain d'une valeur de 100.000 francs ; il meurt, le terrain est évalué 150.000 francs, soit une plus-value de 50.000, et l'*Increment Value Duty* est payé en conséquence par N II ; à la mort de celui ci la valeur propre du terrain est retombée à 100.000 francs, et l'immeuble est transmis à N III ; quand enfin N III meurt et que la propriété est transmise à N IV, la valeur propre du terrain est remontée à 150.000 francs : il faut alors que cette plus-value relative de 50.000 francs soit exempte de l'*Increment Value Duty*, car l'héritier, étant le continuateur de la personne du défunt, ne doit pas plus payer l'impôt que n'aurait dû le payer le défunt si ce mouvement descendant puis remontant de la valeur de son bien-fonds s'était achevé avant sa mort. En d'autres termes, l'héritier qui bénéficie d'une plus-value relative ne fait que rentrer en possession d'une valeur qu'a seule dépréciée l'action défavorable de la collectivité et à laquelle il a succédé sans avoir à payer un impôt spécial si elle n'avait pas été dépréciée précisément à l'époque du décès de son auteur, c'est-à-dire si, dans l'exemple ci-dessus, elle s'était toujours trouvée valoir 150.000 francs à l'époque du décès des propriétaires successifs.

Remarquons en terminant que le législateur allemand n'a pas suivi l'exemple du législateur anglais : l'impôt allemand, perçu « sur la différence qui existe entre le prix d'acquisition et le prix de vente » (cf. § 8), porte essentiellement sur la totalité des bénéfices nets des propriétaires fonciers, puisque la loi ne distingue nulle part à quelle sorte de plus-value ils correspondent.

CHAPITRE III

COMMENT EST LEVÉ L'INCREMENT VALUE DUTY.

Maintenant que nous savons quelle portion de la rente foncière est assujettie à l'*Increment Value Duty*, il nous faut savoir comment est perçu cet impôt. Deux moyens sont en effet possibles : ou bien le propriétaire est astreint au paiement *annuel* d'une somme qui représente une fraction de la valeur imposable, ou bien il lui faut payer une fois pour toutes une fraction de cette valeur. De ces deux systèmes c'est le second que le législateur anglais a adopté : la clause 1 du Finance Act porte en effet que « *il sera levé sur les plus-values de tout bien-fonds un impôt appelé Increment Value Duty, au taux de une livre par chaque fraction complète de cinq livres de ces plus-values qui prendront naissance après le* 30 *avril* 1909... » d'où il résulte que l'*Increment Value Duty* est un impôt qui est perçu au taux de 20 0/0 non pas du revenu que représente la plus-value imposable, mais de la plus-value elle-même, — en d'autres termes le législateur anglais a voulu que l'*Increment Value Duty* soit, d'une part, un impôt proportionnel, et, d'autre part, qu'il absorbe une fois pour toutes 20 0/0 de chacune des plus-values successives de la rente foncière : ce sont les deux points que nous allons examiner maintenant.

SECTION I. — De l'uniformité du taux de l'Increment Value Duty.

Nous avons vu qu'en Nouvelle-Zélande l'impôt annuel sur la rente foncière est rapidement progressif ; en Allemagne, où l'impôt est levé en une seule fois sur les plus-values à l'occasion des transferts à titre onéreux de la propriété, le taux de l'impôt est également progressif : l'échelle (cf. § 28), partant de 10 0/0 de la plus-value quand elle ne dépasse pas 100/0 du prix d'acquisition, s'élève insensiblement jusqu'à 30 0/0 pour les plus-values qui sont supérieures à 290 0/0 du prix d'acquisition. En outre, le législateur allemand ayant voulu que l'impôt soit plus lourd sur les bénéfices des spéculateurs que sur ceux des autres propriétaires, le montant de l'impôt est réduit de 1 0/0 pour chaque année complète de la période à laquelle s'applique le calcul de l'impôt, et de 1 1/2 0/0 par an jusqu'au 1er janvier 1911 si l'immeuble a été acquis avant le 1er janvier 1900, de sorte que les immeubles qui ont été achetés vers 1850 et qui depuis cette époque n'ont pas fait l'objet d'un transfert à titre onéreux sont en fait complètement exempts de l'impôt.

L'impôt anglais, au contraire, est levé à un taux uniforme quelle que soit la valeur imposable ; pourquoi donc le législateur anglais n'a-t-il pas suivi l'exemple de l'étranger ? En examinant cette question nous allons voir que c'est avec raison qu'il n'a pas adopté l'impôt progressif dans le cas spécial de l'*Increment Value Duty*.

En traitant la question de l'impôt sur le revenu, J. S. Mill, dans ses *Principes d'économie politique*, soutient que pour être juste cet impôt doit être perçu à un taux uniforme, parce que frapper les revenus d'un impôt d'autant plus

lourd qu'ils sont plus considérables c'est entraver l'accumulation des capitaux, au détriment de la collectivité tout entière, et c'est donner une prime au paresseux et à l'imprévoyant. De nos jours on ne soutient plus guère cette manière de voir, et l'on croit qu'un impôt progressif sur le revenu n'est ni injuste en théorie, ni mauvais en pratique, parce que la situation du contribuable qui paierait 10 0/0 sur 100.000 francs de rente, par exemple, serait encore préférable à celle de celui qui ne paierait que 5 0/0 sur 5.000 ou 6.000 francs, et la proposition de Stuart Mill n'est vraie que si la progression de l'impôt aboutit à une limitation des revenus.

Etant donné que l'impôt doit être réparti également sur les facultés des contribuables, l'impôt sur le revenu doit être progressif, pourquoi n'en serait il pas de même de l'impôt qui est levé soit sur la valeur en capital de la rente foncière, soit sur le revenu qu'elle représente ? Pour répondre à cette question nous croyons qu'une distinction préalable est nécessaire.

Dans les pays neufs, l'augmentation de la population, l'accumulation des capitaux et le développement économique offrent une telle régularité que la rente foncière s'y présente comme un phénomène général et normal, et son augmentation est si régulière, si constante, si sûre en un mot, qu'on la peut légitimement escompter longtemps d'avance : l'Etat peut donc, indépendamment de toute autre raison, être amené, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande, à frapper la rente foncière d'un impôt progressif pour mettre obstacle à la constitution des grands domaines fonciers, s'il juge cette politique conforme à l'intérêt général. En outre, justement parce qu'à cause de la régularité de sa production la rente foncière est escomptée longtemps

d'avance par les propriétaires, on peut sans inconvénient la considérer comme l'un des éléments normaux de la fortune du propriétaire et l'assujettir à un impôt progressif comme si elle faisait partie de son revenu normal.

Mais dans nos vieux pays la concurrence des pays neufs, les vides produits par l'émigration, l'épuisement de gisements miniers anciens et le déplacement des centres industriels se combinent avec bien d'autres causes pour enlever à la rente du sol tout caractère de régularité et de généralité : les plus-values de la propriété foncière ne s'y présentent plus que dans des cas particuliers, sporadiques, incertains, et le produit de rente foncière ne peut plus être considéré par les propriétaires que sous sa véritable nature d'*aubaines*. L'intérêt de son capital constitue pour le propriétaire son revenu normal, la plus-value de la rente foncière c'est un événement heureux mais incertain. Si donc on voit très bien pourquoi le contribuable qui a 100.000 francs de rente doit payer proportionnellement plus d'impôt que celui qui n'en a que 5.000, on ne voit aucune raison pour justifier l'application du même principe à l'impôt sur les plus-values de la rente foncière. Pourquoi l'individu qui gagne un gros lot de 100.000 francs en abandonnerait-il à l'Etat une part proportionnellement plus grande que celui qui a gagné le lot de 50.000 francs ? L'impôt sur la rente n'a pas pour but d'égaliser les aubaines, ce qui ne pourrait se faire qu'en les ramenant toutes à la plus petite possible, c'est-à-dire à zéro, principe excellent mais qui ne peut être mis en application que si l'Etat peut garantir le remboursement des moins-values ou bien offrir aux propriétaires le rachat de leurs terres, et principe entièrement différent de celui de l'impôt sur la rente foncière qui n'a pas pour but d'égaliser même partiellement les cadeaux de la fortune. Sur les au-

baines l'impôt doit être établi uniformément au taux le plus haut qui soit compatible avec la justice ; si donc, dans le cas particulier de l'Angleterre, on admet que 20 0/0 sont le maximum possible de l'*Increment Value Duty* pour qu'il conserve son vrai caractère d'impôt et ne déguise pas une confiscation partielle de la rente foncière, la logique exige que ce taux soit fixe pour toutes les valeurs imposables, et c'est avec raison que le législateur anglais a choisi l'impôt proportionnel de préférence à l'impôt progressif.

En plus de cette justification spéculative de la solution adoptée par le législateur anglais, on peut en donner une autre qui est bien digne d'être prise en considération : c'est qu'un impôt progressif eût donné une prime à la fraude et à la corruption des agents de l'autorité fiscale chargés de faire les évaluations, avec tous ses inconvénients, y compris le mécontentement des propriétaires honnêtes. C'est le défaut de tout impôt progressif et, s'il n'est suffisant pour le faire écarter, il est du moins une indication en faveur de l'impôt proportionnel.

SECTION II. — L'Increment Value Duty est perçu en une seule fois sur les plus-values imposables.

En principe tout impôt qui est perçu en une seule fois sur une forme de la richesse est critiquable, mais ces critiques sont-elles valables contre l'*Increment Value Duty* ? et le législateur anglais a-t-il eu de bonnes raisons pour préférer l'impôt levé en une seule fois sur la plus-value de la rente foncière à l'impôt annuel sur le capital ? Telles sont les deux questions que nous allons examiner.

§ 1. — L'Increment Value Duty est-il critiquable en tant qu'il n'est perçu qu'une seule fois sur chaque plus-value ?

On peut en principe reprocher à tout impôt qui est levé une fois pour toutes sur les valeurs qui lui sont assujetties de porter atteinte à l'accumulation générale de la richesse, par conséquent de ralentir le développement économique du pays où il est en vigueur : un tel impôt, en effet, en réduisant la somme totale des capitaux doit réduire aussi la somme totale des richesses qu'ils produisent, et si la collectivité est moins riche, les impôts doivent sembler plus lourds à l'individu. Mais ce reproche ne serait pas fondé si on l'adressait à l'impôt sur la rente foncière, car cette forme de la richesse individuelle n'est pas une forme de la richesse nationale : la rente foncière n'est pas la représentation d'un capital, puisqu'au lieu de correspondre à la production de richesses nouvelles par le propriétaire foncier ou le sol qu'il possède, elle correspond à une destruction de capitaux créés dans les diverses branches de l'activité de l'homme. Pour toute la portion de sa valeur qui n'est pas constituée par les capitaux proprement dits qui lui ont été incorporés, la terre constitue donc l'un des éléments non pas de l'actif, mais du passif du bilan de la fortune publique, et chacun des accroissements de cette valeur est autant de perdu pour la production de richesses nouvelles. L'individu qui fait un placement foncier fait une opération avantageuse pour lui-même s'il revend le fonds plus cher qu'il ne l'a payé, mais la différence entre les deux prix est autant de richesse perdue pour la collectivité. Si, pour prendre des chiffres, la valeur de la rente foncière sur l'ensemble du territoire d'un pays vaut un milliard à un moment donné, et un milliard et demi quelques années plus tard, ce demi-milliard de différence représente une valeur qui, produite par les capi-

taux productifs proprement dits, a été définitivement absorbée par le sol, et il est clair que si par un procédé quelconque, on avait pu empêcher la valeur de la rente foncière d'augmenter, la collectivité s'en fût trouvée plus riche, car l'industrie, en prenant le mot dans un sens très général, aurait seule bénéficié de cette augmentation de richesse qui eût pu être utilisée à la constitution de nouveaux capitaux producteurs de richesses nouvelles.

Si donc l'impôt sur la rente foncière est levé en une seule fois sur chaque plus-value imposable au lieu d'être payé annuellement par le contribuable, ce serait le système socialement le plus avantageux si d'autres facteurs n'étaient pas à prendre en considération.

§ 2. — Avantages de l'impôt annuel sur la valeur en capital de la rente foncière.

La question de savoir si l'impôt sur la rente foncière doit être perçu occasionnellement en une seule fois sur la valeur imposable, ou s'il doit être payé annuellement, n'offre pas *a priori* d'intérêt pour le contribuable si le taux de l'impôt est convenablement calculé : qu'importerait-il au contribuable s'il lui fallait payer 20.000 francs une fois pour toutes ou bien 1.000 francs par an ? A ne considérer que les chiffres, les deux impôts se vaudraient en effet, mais en fait l'impôt occasionnel serait des plus mauvais s'il était perçu à époques fixes, parce que le contribuable serait souvent obligé de vendre sa propriété contre son gré ou de réaliser des placements productifs pour se procurer au moment voulu l'argent réclamé par le fisc. C'est pourquoi l'on ne peut songer à adopter un tel système, même si l'on ne tient pas compte de la perturbation qu'il apporterait dans les rapports des vendeurs et des acheteurs de biens-fonds, et

si l'on veut absolument l'adopter, il faut en fixer les échéances à des époques où le contribuable s'en trouve gêné le moins possible, c'est-à-dire de préférence quand la propriété change de mains, parce qu'alors le contribuable est supposé venir en possession de la valeur de son bien en argent liquide ou tout au moins pouvoir la réaliser avec le minimum d'inconvénients.

L'impossibilité d'adopter des échéances fixes est donc un premier inconvénient de l'impôt occasionnel en capital, car il est évident que les propriétaires ne conservant pas tous leurs propriétés aussi longtemps, l'impôt leur est d'autant plus lourd qu'ils transmettent leurs propriétés plus tôt après les avoir acquises : si deux individus achètent ensemble chacun une propriété de même valeur imposable et si, au bout de quelques années, ces deux propriétés offrent la même plus-value, il est certain que le propriétaire qui vendra le dernier son bien-fonds aura payé relativement moins d'impôt que l'autre, puisqu'il aura profité plus longtemps de la plus-value. L'impôt occasionnel levé une seule fois sur une valeur donnée de la rente foncière est donc en fait des plus inégal à l'égard des contribuables, mais ce n'est pas là son seul inconvénient.

Le plus grave défaut de cet impôt c'est qu'il est essentiellement éphémère : quand, l'occasion de sa perception s'étant présentée, le Trésor a reçu ce qui lui est dû, la plus-value imposée est libérée pour toujours de toute imposition nouvelle, et pour que le fonds puisse être à nouveau assujetti à l'impôt, il faudra que la rente foncière présente une plus-value nouvelle. Dans le cas d'un impôt annuel, au contraire, la plus-value est indéfiniment assujettie à l'impôt qui ne disparaît qu'avec elle, et de ce fait l'impôt annuel présente un avantage immense qui devrait suffire à le faire préférer

à l'impôt à perception unique à défaut d'autres raisons : cet avantage c'est sa productivité supérieure. Un exemple rendra cette proposition parfaitement claire : soit une propriété dont la valeur de la rente foncière est estimée à 1.000 francs à l'entrée en vigueur de l'impôt, et qui vingt ans plus tard vaut 3.000 francs puis augmente ensuite régulièrement de 2.000 francs par période de 20 ans, et supposons que l'impôt soit perçu une fois par période au taux de 20 0/0 sur la valeur en capital de ces plus-values, le Trésor percevra 400 francs par période, ce qui ferait une moyenne de 20 francs par an. Mais si l'impôt était perçu *annuellement* à un taux équivalent, quel en serait le rendement ?

Remarquons tout d'abord qu'il est assez délicat de décider, pour l'impôt qui nous occupe, quel serait le taux d'un impôt annuel équivalent à un impôt occasionnel donné payé, par exemple, par le vendeur au moment du transfert de sa propriété : si le taux de ce dernier impôt, que nous supposions à l'instant même perçu tous les 20 ans, pour plus de simplicité du raisonnement, est de 20 0/0, le taux de l'impôt annuel ne sera pas de 1 0/0, car la charge de l'impôt ayant pour effet de déprécier proportionnellement la propriété qui lui est assujettie, le propriétaire se trouverait frappé d'abord d'un impôt annuel de 1 0/0, et ensuite d'une dépréciation de la valeur de son immeuble égale à la valeur capitalisée de l'impôt. Cela dit, nous pouvons admettre que l'impôt annuel, pour être non pas exactement égal à l'impôt occasionnel de 20 0/0, — car il faudrait tenir compte du temps plus ou moins long que l'immeuble reste entre les mains du propriétaire — mais pour lui être à peu près équivalent, devrait être perçu à un taux quarante fois moindre.

Il nous est dès lors facile de calculer que, sur les plus-values que nous indiquions dans l'exemple ci-dessus, l'impôt annuel n'aurait rien rendu, ou à peu près rien, la première année, eût produit 10 francs par an au bout de 20 ans, 20 francs au bout de 40 ans, — rattrapant alors l'impôt à perception unique sur chaque plus-value, — et ainsi de suite en augmentant de 10 francs par période de 20 ans.

L'impôt annuel sur la rente foncière, s'il n'offre pas l'avantage de produire beaucoup dès les premières années, offre par contre celui d'un rendement finalement très supérieur. Dans l'exemple ci-dessus nous avons vu que le rendement de l'impôt annuel augmente d'année en année, tandis que celui de l'impôt occasionnel reste au contraire en moyenne invariable : il doit en être en fait de même du rendement total de l'impôt car, dans un pays donné, la valeur de la rente foncière augmente à peu près régulièrement si l'on considère non pas les cas particuliers, mais l'ensemble du territoire : si donc elle augmente de 100.000.000 par an, l'impôt occasionnel de 20 0/0 ne produira jamais que 20.000.000, tandis que l'impôt annuel produira la première année 1/2 million et chaque année suivante 1/2 million de plus que l'année précédente.

L'impôt annuel sur la rente foncière est donc essentiellement et seul un impôt d'avenir, pourquoi cependant a-t-on cru en Angleterre devoir lui préférer un impôt qui absorbe occasionnellement le capital même de la rente ?

§ 3. — Des motifs qui ont pu faire préférer l'impôt levé une fois pour toutes sur le capital à l'impôt annuel sur la rente foncière.

Tout d'abord on a prétendu que, devant la nécessité de ne faire porter l'impôt que sur les bénéfices certains des propriétaires, il faut se résoudre dans nos vieux pays à absorber

en une seule fois par l'impôt le capital même de la rente. L'impôt annuel, destiné par essence à s'attacher à la rente du sol et à la suivre dans toutes ses variations, serait l'impôt logique dans les pays neufs, où la rente étant taxée à peu près dès l'origine et n'« étant appelée à descendre au-dessous de sa valeur actuelle que dans des cas particuliers très rares, l'impôt doit logiquement être constant comme la valeur de la rente foncière et être levé annuellement. Mais dans nos vieux pays, où la rente n'augmente plus avec régularité, où l'on observe, surtout dans la valeur des terrains agricoles, de trop fréquentes moins-values, l'impôt logique serait celui qui ne frapperait les bénéfices imposables des propriétaires fonciers que quand le contribuable les réalise effectivement, c'est-à-dire l'impôt levé en une seule fois à l'occasion des transferts.

Nous avouons ne pas comprendre la force de cet argument, car si l'impôt sur la rente est un impôt annuel, il suffirait qu'il soit *suspendu* quand le propriétaire est en perte, pour échapper à toute critique : si nous supposons qu'un propriétaire achète un terrain dont la valeur propre est estimée 1.000 francs, ce propriétaire paierait annuellement l'impôt sur l'excédent net de la rente foncière sur cette valeur à un moment donné, puis si pour une cause quelconque la baisse se produit, l'impôt serait suspendu dès que la valeur imposable serait retombée à 1.000 fr., et tant qu'elle n'aurait pas à nouveau dépassé ce niveau. Cela n'offrirait aucune difficulté : si, dans un pays comme la Nouvelle-Zélande, on frappe la rente d'un impôt annuel, il faut tenir et il suffit de tenir constamment à jour le registre des évaluations, afin que l'impôt suive d'aussi près que possible les variations de la valeur imposable. Pourquoi ce qui fonctionne dans un pays ne fonctionnerait-il pas dans un autre ? Il n'y a aucune difficulté supplémentaire à suspendre la perception de l'impôt quand le propriétaire est en perte. Il est certain que quand l'impôt est levé en une seule fois il offre des facilités spéciales de collection : il est perçu à des occasions déterminées à l'avance par la loi, et le Trésor doit faire procéder à l'évaluation des propriétés préalablement à chaque perception ; les évaluations successives sont en outre, de par la nature même de l'impôt, opérées à de larges intervalles et nécessitent par conséquent un personnel administratif et technique relativement peu nombreux. L'impôt annuel au contraire, devant suivre aussi exactement que possible les variations continuelles de la valeur imposable, nécessite des évaluations très rapprochées et par conséquent un personnel relativement assez nombreux. De plus l'intervalle entre les évaluations est en fait forcément laissé en partie à la discrétion des représentants du Trésor : aucun événement à date certaine, comme par exemple une vente, n'intervient pour obliger le fisc à procéder à une nouvelle évaluation, et tout ce que la loi peut faire c'est décider que toutes les propriétés devront être évaluées au moins une fois en un certain nombre d'années, mais il nous semble que ce n'est pas là un désavantage de l'impôt annuel suffisant pour qu'il mérite d'être pris en considération.

Une question plus importante se pose à propos de l'usage suivi par les propriétaires qui consiste à insérer dans les contrats de bail que le locataire s'engage à supporter toutes les taxes auxquelles est ou peut être assujetti l'immeuble. Avec un tel contrat le locataire peut certainement être contraint de payer l'impôt annuel sur la rente foncière, et c'est lui qui se trouve ainsi frappé d'un impôt qu'il n'aurait assurément pas consenti de payer s'il l'avait pu prévoir. Dès

lors si la loi décide que ces contrats sont inefficaces en ce qui concerne le nouvel impôt, elle viole les contrats particuliers, et si elle laisse les locataires sans protection, ce sont eux qui payent l'impôt. La question est certes délicate, et l'impossibilité de la résoudre d'une façon qui eut satisfait tout le monde a été pour quelque chose dans l'échec du projet d'impôt annuel sur la rente foncière en Ecosse, et dans l'abandon du même projet pour l'Angleterre et son remplacement par l'*Increment Value Duty* qui fait l'objet de la présente étude : ce dernier a en effet l'avantage d'éviter ce dilemme, car en vertu d'un contrat général conçu dans les termes que nous indiquions ci-dessus, un locataire ne pourrait jamais être contraint de payer à la place du propriétaire un impôt qui est perçu à l'occasion d'une transmission de la propriété à laquelle il n'est aucunement intéressé. Mais si la question est embarrassante il nous semble qu'elle ne peut nullement constituer un argument décisif en faveur de l'impôt levé en une seule fois sur la rente foncière : une loi humaine ne peut jamais opérer sans un minimum d'injustice, mais si le législateur veut absolument éviter celle qui nous occupe, il nous semble qu'il peut, en décidant d'exempter de l'impôt les locataires qui seraient obligés d'en supporter la charge en vertu d'un contrat antérieur à l'entrée en vigueur de la loi, ou même antérieur au dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée législative, éviter toute injustice : le rendement de l'impôt en aurait seul à souffrir pendant quelques années.

Mais si nous ne voyons pas que des raisons théoriques aient pu faire préférer par le législateur anglais l'impôt levé en une seule fois sur chaque plus-value de la rente foncière à l'impôt annuel, du moins devons-nous constater que le but principal d'un impôt étant de procurer des ressources

au Trésor, ce but serait très mal atteint dans nos vieux pays pendant les premières années d'application de l'impôt annuel, puisqu'il lui faudrait 40 ans environ pour produire autant que l'impôt occasionnel à perception unique de 20 0/0 sur chaque plus-value, — et nous devons avouer que de deux réformes la meilleure ne vaut plus grand'chose si elle ne doit manifester de façon tangible sa supériorité qu'à nos petits neveux.

Mais puisque l'*Increment Value Duty* n'est pas levé annuellement, à quelles occasions peut-il l'être ? Nous avons eu, au cours de ce chapitre, l'occasion de voir qu'un tel impôt ne peut pas être levé à époques régulières, qu'il est nécessaire d'attendre que son paiement présente pour le contribuable le moins possible d'inconvénients, nous allons donc voir maintenant à quelles occasions le législateur anglais a voulu qu'il soit perçu.

CHAPITRE IV

DES OCCASIONS AUXQUELLES LES PLUS-VALUES DE LA RENTE FONCIÈRE SONT ASSUJETTIES A LA PERCEPTION DE L'INCREMENT VALUE DUTY.

Les occasions de la perception de l'*Increment Value Duty* sont indiquées dans la clause 1 du Finance Act, où elles sont groupées en trois catégories qui correspondent aux mutations à titre onéreux et aux contrats de bail, — à certaines mutations à titre gratuit, — et à des époques spéciales dans le cas où le contribuable est une personne morale.

§ 1. — Transferts à titre onéreux et baux immobiliers.

De l'alinéa (*a*) de la clause 1 il résulte que l'*Increment Value Duty* est perçu, dans les conditions prévues par la loi, « *à l'occasion de toute cession par vente soit du droit de propriété du sol, soit de tout droit immobilier y afférant, en exécution de tout contrat fait après l'entrée en vigueur de la présente loi,et à l'occasion de toute cession à bail* (*n'étant pas un bail de moins de quatorze ans*) ».

Les juristes anglais sont d'accord que par l'expression « cession par vente » (transfer on sale) (1) la loi désigne non seulement les ventes proprement dites, mais encore

(1) Pour la discussion des questions d'ordre purement juridique que soulève l'expression « Transfer on sale », voyez les ouvrages techniques de MM. Konstam, Napier, Devonshire et Samuel que nous avons indiqués en tête du présent ouvrage.

toute mutation effectuée en considération d'une contrepartie évaluable en argent, c'est-à-dire toute mutation à titre onéreux, ce qui permet la perception de l'*Increment Value Duty* à l'occasion des échanges.

Remarquons en passant que l'impôt allemand est également perçu non seulement à l'occasion des transferts à titre onéreux, mais encore à l'occasion de toute cession à titre onéreux « des droits auxquels s'appliquent les prescriptions du droit civil qui ont trait aux immeubles » (cf. § 2). La loi allemande constitue en outre sur la loi anglaise un perfectionnement qui n'est pas négligeable en décidant que l'impôt ne sera pas perçu à l'occasion de certains échanges : — échanges faits « en vue d'un lotissement plus avantageux des terrains à bâtir ou d'une rectification de leurs limites » et « échanges de terrains entre deux mines adjacentes », ainsi que « la fusion de deux ou plusieurs mines en vue d'une exploitation plus rationnelle » (cf. § 7).

En décidant que toute cession de droits immobiliers donnera lieu à la perception de l'*Increment Value Duty* le législateur anglais a voulu tout d'abord que leurs titulaires paient l'impôt en proportion des bénéfices que leur procure la rente foncière par l'augmentation de la valeur de ces droits : par exemple A loue à B, en 1910, pour 50 ans, l'usage d'un terrain valant 100.000 francs, pour 5.000 francs de loyer annuel ; le terrain prend de la plus-value et vaut 200.000 francs en 1920, époque à laquelle B vend à C son droit au bail au prix de 65.000 francs : ce prix de vente du droit au bail constitue pour B un bénéfice net, puisqu'en 1910 le droit au bail n'avait aucune valeur, et il doit être assujetti à l'impôt.

Le législateur anglais a voulu ensuite enlever aux propriétaires tout moyen de se soustraire au paiement de

l'impôt : si la cession des droits mobiliers ne constituait pas une occasion de la perception de l'*Increment Value Duty*, tout propriétaire aurait en effet deux moyens très commodes pour échapper au paiement de l'impôt. — Ces deux moyens sont la cession d'une créance hypothécaire et la cession du droit au bail.

Le débiteur dont l'immeuble est hypothéqué n'est plus que propriétaire apparent de cet immeuble, et le vrai titulaire du droit de propriété c'est le créancier hypothécaire : le débiteur ne possède plus qu'un *interest in the land* (un intérêt sur l'immeuble) et le droit de purger l'hypothèque. Pour échapper à l'*Increment Value Duty* le propriétaire n'aurait donc, si la loi n'avait pas prévu le cas de la vente des droits immobiliers, qu'à se faire consentir un prêt hypothécaire de valeur infime par rapport à celle de l'immeuble et pour lequel il acquitterait un droit de timbre insignifiant, puis qu'à céder son droit au véritable acquéreur (1). Voici par exemple comment les choses pourraient se passer : A, propriétaire d'un terrain valant £ 20.000 dont £ 10.000 de plus-value imposable, veut vendre ce terrain sans payer l'impôt ; il se fait consentir par B, qu'il n'a pas même besoin de mettre au courant de ses intentions, un

(1) C'est ce qu'a très clairement expliqué à la Chambre des communes Sir W. Robson (l' « *Attorney-General* »), dans les termes suivants : « A landlord mortgages his land, and in the popular phraseology he is still the owner, but he has given the land to a subtenant. Well, in strict legal phraseology, he has only an interest in the land and a nominal right to redeem it. If we omit these words (or any interest) from the clause, he would escape the Increment Duty. The mortgage might be a small nominal sum, and his equity of redemption might represent 99 hundredths of the value, and yet, unless we include these words, he might escape the Increment Duty altogether. » *Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report*, 1909, Vol. VII, 28th June, col. 77.

prêt hypothécaire de £ 100 ; A met alors en vente au prix de £ 19.900 le droit de racheter le terrain ; — l'acquéreur de ce droit se trouverait propriétaire de fait du terrain sans qu'une vente proprement dite soit intervenue, et par conséquent sans que le vendeur ait eu à payer l'*Increment Value Duty* : il n'y aurait pas eu vente du terrain, il n'y aurait vente que du droit de purger l'hypothèque, droit qui peut se transmettre *in infinitum*.

Les baux à long terme auraient fourni aux propriétaires un excellent moyen d'échapper au paiement de l'*Increment Value Duty*, si la vente des droits immobiliers ne donnait pas lieu à sa perception : nous avons vu que les baux de 99 ans sont des plus usuels en Angleterre et que ceux de 999 ans n'y sont pas très rares. Or dans le cas d'un bail de 99 ans on considère en fait le locataire originel comme le véritable propriétaire, car il paraît que la portée de la prévoyance humaine ne s'étend pas si loin. Qu'importe en effet au locataire qu'au lieu d'un droit perpétuel de propriété il n'ait sur l'immeuble qu'un droit destiné à s'évanouir entre les mains des enfants de ses arrière-petits-enfants, s'il est appelé à en avoir ? Il peut en outre vendre son droit au bail si le terrain prend de la plus-value, pour en réaliser une grande partie, et l'acquéreur se trouve en fait exactement dans la situation du propriétaire d'une chose périssable qui a besoin d'être amortie : supposons que A consente à B sur le terrain dont il est propriétaire un bail de 99 ans ; le terrain vaut alors 100.000 francs et le loyer annuel sera de 5.000 francs ; — au bout de 19 ans le terrain a pris de la plus-value et vaut 200.000 francs ; — le loyer devrait alors être de 10.000 francs et B peut vendre à C son droit au bail pour 80.000 francs comptant, ce qui correspond à un loyer annuel de 5.000 francs + 4.000 francs

d'intérêts, soit 9.000 francs qui laissent à C une marge de 1.000 francs pour amortir son prix d'achat au cours des 80 ans de bail qui lui restent. Dans ce cas B a donc vendu 80.000 francs une plus-value de 100.000 francs et n'est pas plus avancé que s'il avait été propriétaire du terrain et avait à ce titre payé 20 0/0 de cette plus-value à titre d'*Increment Value Duty* à l'occasion de la vente du terrain. Mais si au lieu d'un bail de 99 ans c'en est un de 999 ans, l'amortissement que doit théoriquement faire l'acquéreur du droit au bail est trop infime pour entrer en ligne de compte dans son prix, et B vendrait 100.000 francs son droit au bail, c'est-à-dire que tous les locataires successifs pourraient, pendant presque toute la durée du bail, profiter des plus-values de la rente foncière comme de véritables propriétaires sans payer l'impôt.

L'acquéreur d'un terrain qui voudrait échapper au paiement de l'*Increment Value Duty* au cas où il revendrait l'immeuble n'aurait donc qu'à se faire donner un bail de longue durée équivalant à l'aliénation de la propriété, mais comme le législateur anglais a décidé que la cession à titre onéreux de « tout intérêt immobilier » constitue une occasion de la perception de l'impôt, cette fraude est rendue impossible puisque l'impôt serait perçu, s'il y a plus-value, d'abord quand le « locataire » vendrait son droit au bail, ensuite à l'occasion de toutes les autres cessions de ce droit pendant la durée du bail.

En décidant enfin que l'*Increment Value Duty* sera perçu à l'occasion de la cession à titre onéreux de tout « intérêt foncier » comme à l'occasion de la cession de la pleine propriété, la loi a assujetti à l'impôt le locataire à long terme, mais non pas le propriétaire qui consent le bail, cette disposition de la loi n'est donc pas par elle-même suffisante

pour prévenir toute tentative de fraude, elle n'empêcherait nullement le propriétaire-vendeur qui bénéficie d'une plus-value de se soustraire à l'impôt en aliénant sa propriété par une cession de bail à très long terme : c'est pour rendre cette fraude impossible, autant que pour multiplier les occasions de la perception de l'impôt que le législateur anglais a décidé que l'*Increment Value Duty* sera perçu à l'occasion de tout contrat de bail, soit uniquement du sol, soit de l'immeuble tout entier, soit d'une partie de l'immeuble (un appartement d'une maison à plusieurs étages, par exemple), fait après l'entrée en vigueur de la loi pour une durée de plus de 14 ans. On pourrait se demander pourquoi le législateur anglais a choisi cette limite de 14 ans : la seule raison c'est que si, d'une part, il a voulu que l'impôt soit perçu le plus souvent possible, d'autre part, il est évident qu'il ne pourrait obliger les contribuables à passer par les formalités longues, délicates et coûteuses d'évaluation à chaque bail de peu de durée, ni surcharger la tâche de l'autorité fiscale de dizaines de milliers d'évaluations par an qui coûteraient au Trésor plus qu'elles ne lui rapporteraient. Il fallait donc une limite, or les baux de 14 ans sont extrêmement usuels en Angleterre et surtout à Londres : décider que l'impôt serait perçu à l'occasion de la concession des baux de 14 ans ou moins, c'eût donc été, sans profit pour le Trésor, obliger un grand nombre de propriétaires et de locataires à changer leurs habitudes, c'est-à-dire la durée de leurs baux à venir, et c'est ce que le législateur anglais a bien voulu leur éviter.

§ 2. — Les mutations à titre gratuit.

De la clause 1, alinéa (*b*) il résulte que l'*Increment Value Duty* est perçu *« à l'occasion de la mort de toute personne,*

survenant après l'entrée en vigueur du présent Act, quand le droit de propriété ou l'intérêt immobilier est compris dans le patrimoine du défunt » et assujetti aux droits de succession aux termes de la clause 59 du Finance Act (Partie III, *Droits de succession*).

Il en résulte que l'*Increment Value Duty* est perçu non seulement sur les biens qui sont compris dans la succession proprement dite, mais encore sur certaines portions de son patrimoine que le *de cujus* a pu céder à titre gratuit de son vivant : avant le Finance Act de 1909 les droits de succession étaient perçus sur les donations effectuées dans l'année qui avait précédé la mort du donateur, à moins que le donataire n'arrive à prouver que la donation a été faite de bonne foi ; la clause 59 du Finance Act de 1909 étend ce délai à trois ans, excepté pour les donations qui ont été faites avant le 30 avril 1908 et pour les donations qui sont faites dans un but d'intérêt général ou dans un but charitable, donations qui continuent à bénéficier du délai de un an.

Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux donations entre vifs faites « en considération de mariage », de sorte que la donation d'une propriété foncière faite par contrat de mariage soit par l'un des conjoints à l'autre, soit par une tierce partie, ne peut donner lieu à la perception des droits de succession ni par conséquent de l'*Increment Value Duty*, même si le donateur meurt quelques instants après l'avoir signée.

Bref, pour être exemptes des droits de succession et par conséquent de l'*Increment Value Duty*, les donations entre vifs qui n'ont pas été faites à l'occasion d'un mariage ou dans un but d'intérêt général ou de charité publique, doivent avoir été faites plus de trois ans avant la mort du donateur, — et par corollaire nous en déduisons en résumé que l'*Increment Value Duty* est toujours perçu à l'occasion des mutations à cause de mort d'une part, et d'autre part à l'occasion de la mort du donateur, sur certaines donations entre vifs qui sont traitées comme des successions à cause de mort quand la mort du donateur se produit dans un certain délai.

Le législateur allemand n'a pas adopté ces principes : l'impôt allemand n'est jamais perçu à l'occasion des mutations à titre gratuit, ainsi qu'il résulte du paragraphe 7 de la loi du 14 février 1911 qui porte que « l'impôt sur la plus-value n'est pas perçu :

« 1° En cas de mutations à cause de mort... et en cas d'acquisition par donation entre vifs... à condition toutefois que la donation n'ait pas pour unique objet d'éviter l'impôt sur les plus-values ;

« 2° Lorsqu'il s'agit d'établir, de modifier, de continuer et de mettre fin au régime de la communauté des biens entre époux ». ., et de même l'impôt n'est pas perçu dans le cas d'acquisitions qui n'ont qu'à titre provisoire le caractère de transferts à titre onéreux ;

« 3° Lorsqu'il s'agit d'acquisitions par des descendants du chef de leurs père et mère, grands-parents ou arrière-grands-parents ;

« 4° Lorsqu'il s'agit d'apports faits à une société... exclusivement composée du vendeur et de ses descendants ou de ces derniers seulement (l'obligation de payer l'impôt prenant naissance en cas d'admission ultérieure d'un associé qui n'est pas lui même un descendant du vendeur. »

Il y a donc une différence essentielle entre la solution du législateur anglais et celle du législateur allemand, puisque le premier a expressément voulu que l'impôt soit perçu

à l'occasion des mutations à cause de mort, tandis que le second a voulu qu'il ne soit pas perçu à cette occasion.

En faveur de la solution allemande, on peut tenir le raisonnement suivant : à la mort du propriétaire, l'actif net successoral constitue pour les héritiers un bénéfice net qui doit toujours être imposé de la même façon quelle que soit en fait la nature de ses éléments constitutifs ; si donc on ajoute aux droits de succession, auxquels ce bénéfice est assujetti, un impôt sur la portion du patrimoine qui correspond à une plus-value de la rente foncière, il en résultera que les successions immobilières seront imposées différemment de celles qui ne comprennent que des meubles, et que les successions immobilières elles-mêmes ne supporteront pas toujours la même proportion d'impôt.

Tout impressionnant qu'il soit à première vue, ce raisonnement est très superficiel, et nous croyons qu'exempter la rente foncière de l'impôt à l'occasion des transferts à titre gratuit, c'est adopter un faux principe qui ne tend à rien moins que saper la base sur laquelle repose l'impôt sur la rente foncière. Remarquons tout d'abord que si le principe de cet impôt est que les bénéfices que recueillent les individus par suite des mouvements de la rente foncière doivent contribuer spécialement aux charges publiques, cet impôt supplémentaire doit en toute justice être, dans toute la mesure du possible, égal pour tous ; or il serait injuste que les propriétaires qui peuvent garder indéfiniment leurs biens-fonds en se les transmettant de père en fils ne paient jamais l'impôt sur les bénéfices que leur procure la rente foncière, et que cet impôt ne soit payé que par les propriétaires qui vendent leurs terres, de leur plein gré ou non. L'égalité de l'impôt est théoriquement parfaite dans le cas d'un impôt *annuel* sur les plus-values de la rente foncière, mais l'impôt

qui est perçu en une seule fois sur chacune de ces plus-values, — comme c'est le cas de l'*Increment Value Duty*, — n'est plus si parfaitement égal pour tous parce qu'on se trouve dans l'impossibilité de fait de le percevoir à époques régulières : si donc on est en fait obligé d'attendre pour le percevoir que certaines occasions se présentent, du moins faut-il que ces occasions soient telles qu'aucun individu ou qu'aucune succession d'individus ne puisse échapper à l'impôt pendant un temps trop considérable, et la meilleure occasion qu'on puisse trouver qui soit à peu près périodique parce que nul ne s'y peut soustraire, c'est la mort du propriétaire.

Mais, croit-on pouvoir répondre, si l'on fait de la mort du propriétaire une occasion de la perception de l'impôt, ce n'est pas le bénéficiaire de la plus-value qui supporte la charge de l'impôt, ce sont ses héritiers, et n'est-ce pas traiter avec injustice ceux qui se trouvent succéder à un capital foncier dont une partie correspond à une plus-value de la rente foncière que les obliger spécialement à payer double impôt : droits successoraux et impôt sur la rente du sol ? Nous ne le croyons pas, car les héritiers sont les continuateurs de la personne du défunt, ils succèdent comme tels à ses obligations, dont fait partie l'impôt sur la rente que le législateur aurait pu obliger le *de cujus* à payer de son vivant. L'impôt sur la rente foncière doit être considéré comme une dette qui grève le patrimoine successoral au profit de la Société, et c'est tellement vrai que si cet impôt était établi sous la forme d'un impôt annuel grevant les plus-values de la rente foncière, les héritiers continueraient évidemment à le payer comme le faisait leur auteur, sans préjudice de l'acquittement des droits de succession.

Pour mieux montrer qu'on peut en toute justice faire

payer aux héritiers l'impôt sur la rente foncière *et* les droits de succession, nous pouvons d'ailleurs prendre un exemple : supposons qu'un propriétaire ait acheté un terrain 100.000 francs ; au bout de quelques années ce terrain vaut 200.000 francs ; si le propriétaire se décide alors à vendre pour « réaliser » son bénéfice, il doit payer environ 20.000 francs d'*Increment Value Duty* et ne recueille que 180.000 francs net ; quand il mourra ses héritiers seront appelés à payer des droits de succession sur 180.000 francs. Mais supposons qu'au lieu de vendre, le propriétaire préfère conserver plus longtemps son bien-fonds et qu'il meure avant de l'avoir vendu : les héritiers ne pourront se plaindre s'ils ont à payer, en plus des droits successoraux, 20.000 francs d'impôt sur la rente foncière, car le patrimoine successoral se trouve simplement dans la situation où il se serait trouvé si le *de cujus* avait vendu le fonds de son vivant.

Ce qui serait injuste, ce serait de calculer le montant des droits de succession sans tenir compte des sommes payées à titre d'impôt sur la rente foncière ou, en reprenant l'exemple ci-dessus, de faire payer aux héritiers les droits de succession sur 200.000 francs. Il faut que les héritiers paient d'abord les 20.000 francs d'*Increment Value Duty*, et qu'ils ne paient ensuite les droits successoraux que sur les 180.000 francs restants. C'est ce qu'a pris soin d'indiquer très clairement le législateur anglais dans la clause 62 du Finance Act (Partie III, *Droits de succession*), dont il résulte que pour le calcul du montant des droits successoraux il faut déduire de la valeur du bien-fonds le montant des sommes à payer à titre d'*Increment Value Duty*, « *comme si c'était une dette* ».

C'est donc avec raison que le législateur anglais a voulu que l'*Increment Value Duty* soit perçu à l'occasion des transferts à cause de mort. Nous avons vu qu'il a également voulu que cet impôt soit perçu sur la part de rente foncière contenue dans certaines donations, à l'occasion de la mort du donateur ; a-t-il été aussi bien inspiré pour les donations entre vifs que pour les mutations à cause de mort ? Nous le croyons également.

Il a voulu qu'en principe les donations entre vifs ne constituent pas l'occasion de la perception de l'*Increment Value Duty*, et il a eu en cela raison, croyons-nous. En effet, si les donations étaient assujetties à cet impôt, qui, du donateur ou du donataire, devrait le payer ? Ce ne devrait jamais être le donateur, puisqu'au lieu de réaliser le bénéfice de la plus-value de la rente foncière comme dans le cas d'une cession à titre onéreux, il abandonne gratuitement ce bénéfice. Est-ce donc le donataire qui devrait le payer ? Mais alors c'est obliger dans un très grand nombre de cas le donateur à le payer pour lui en donnant plus qu'il n'en avait l'intention, et comme il n'est pas forcé de transmettre sa propriété comme l'est le propriétaire qui meurt, ce serait très souvent déterminer les donateurs éventuels à ne pas faire les donations qu'ils voudraient faire. En fait, sinon en théorie, il est donc indiqué que l'impôt sur la rente foncière ne soit pas perçu à l'occasion des donations entre vifs, et cette solution est d'autant plus recommandable que le bien-fonds qui fait l'objet d'une donation n'est pas vraisemblablement destiné à échapper pour longtemps à l'impôt sur la rente foncière par une série de transferts à titre gratuit entre vifs ; il n'y a donc pas à craindre que la rente foncière échappe pendant trop longtemps ni fréquemment à l'impôt, comme ce serait souvent le cas s'il n'était pas perçu à l'occasion de la mort du propriétaire.

Mais si le législateur anglais a voulu qu'en principe l'*Increment Value Duty* ne soit pas perçu à l'occasion des donations entre vifs, il a voulu aussi éviter, dans la plus grande mesure possible, que les propriétaires ne pussent en profiter pour soustraire leurs biens-fonds à cet impôt.

Si les donations entre vifs ne constituaient jamais l'occasion de la perception de l'*Increment Value Duty*, il serait en effet trop facile au propriétaire qui sent que ses jours sont comptés de faire échapper son immeuble à l'impôt au moyen d'une donation *in extremis*. C'est pourquoi le législateur a présumé frauduleuses les donations faites peu de temps avant la mort du donateur, — soit un an, soit trois ans, comme nous l'avons vu plus haut. Par cette mesure radicale il est certain que la fraude doit-être rendue très difficile et très rare, mais ce résultat n'est acquis qu'en traitant les donataires d'une façon assez inégale en fait ; quand un propriétaire fait une donation, il y a incertitude soit pendant un an, soit pendant trois ans, sur la question de savoir si l'objet de la donation sera ou non assujetti à l'impôt. Si le donateur meurt dans le délai légal, l'impôt est perçu, à moins que le donataire n'arrive à fournir la preuve très difficile que la donation a été faite de bonne foi, — mais s'il meurt passé ce délai, le donataire ne peut plus être appelé à payer ni les droits de succession, ni l'*Increment Value Duty*. De deux donataires qui ont reçu la même valeur, soit de deux donateurs différents, soit du même donateur, à des époques qui peuvent ne différer que d'un jour, l'un peut avoir à payer un lourd impôt dont l'autre est exempt.

S'il a le mérite de la simplicité, le système du législateur anglais sur les donations entre vifs a du moins l'inconvénient de répartir la charge de l'impôt assez inégalement au regard des individus qui sont appelés à le payer, et nous

pouvons remarquer en terminant que la loi allemande pose au paragraphe 7 ce principe que « l'impôt sur la plus-value n'est pas perçu... en cas d'acquisition par donation entre vifs... à condition que la donation n'ait pas pour unique objet d'éviter l'impôt sur les plus-values »... sans fixer aucun délai pendant lequel le donataire peut être contraint de prouver la bonne foi du donateur.

§ 3. — De la perception périodique de l'Increment Value Duty.

Les immeubles qui sont possédés par des personnes morales (corporations) ou des *trustees* échapperaient très souvent à l'*Increment Value Duty* si cet impôt n'était perçu qu'à l'occasion des mutations à titre onéreux et des mutations à cause de mort, car les personnes morales vendent rarement leurs immeubles, les donnent encore moins souvent, et ne meurent jamais en transmettant leurs biens à un héritier. C'est pourquoi le législateur anglais, voulant qu'elles paient l'*Increment Value Duty* comme les propriétaires individuels, a décidé, clause 1, alinéa (*c*), qu'elles y seront assujetties périodiquement et, clause 6, section 1, que pour elles l'impôt deviendra dû pour la première fois le 5 avril 1914 et ensuite régulièrement tous les 15 ans, c'est-à-dire en 1929, 1944, 1959, etc... La clause 6, section 1, prévoit en outre qu'elles paieront l'impôt en une seule fois, à moins qu'elles n'expriment le désir de s'en acquitter en 15 annuités égales.

CHAPITRE V

DÉTERMINATION DE LA PLUS-VALUE IMPOSABLE.

SECTION I. — Exposé général du système anglais.

§ 1. — Principes généraux d'évaluation.

Sachant que l'*Increment Value Duty* ne doit porter que sur certaines augmentations de cette portion de la valeur des terrains qui correspond à la rente foncière, il s'agit donc de déterminer cette valeur dans chaque immeuble, mais comme elle n'est jamais apparente, le problème consiste à l'isoler des autres éléments qui se confondent avec elle.

La recherche de la valeur globale d'une propriété urbaine non bâtie ne présente aucune difficulté : on peut, au moyen de ventes récentes de terrains voisins, par exemple, ou encore à l'aide des prix demandés par les propriétaires, évaluer avec une exactitude qui laisse bien peu de place à l'erreur, quel est le prix auquel le terrain considéré pourrait trouver acquéreur, — il n'est pas besoin d'insister sur la possibilité de ces évaluations qui sont de pratique courante dans beaucoup de pays. Mais l'intégralité du prix d'un terrain vague ne représente pas forcément la valeur de la rente foncière qui n'en est peut-être qu'une partie, parce que le propriétaire (ou ses prédécesseurs) a pu dépenser de l'argent pour rendre le terrain propre à recevoir des constructions, il a pu déblayer, remblayer, faire sauter des rochers, détourner ou capter une source, affermir le sol naturellement mouvant, assainir une surface pestilentielle, construire une voie d'accès à défaut de laquelle la propriété serait inaccessible, etc. Quand le représentant de l'autorité fiscale aura déterminé la valeur d'échange du terrain dans son état actuel, il lui faudra donc, pour en isoler la valeur de la rente foncière, rechercher la valeur de ces améliorations, pour la déduire de la valeur d'échange apparente, mais cela fait il n'aura pas encore fini : il n'aura jusqu'alors évalué que les éléments purement matériels de la valeur du fonds, c'est-à-dire le prix du terrain et le prix des améliorations visibles, il lui faudra ensuite tenir compte d'autres facteurs qui peuvent modifier la valeur qu'il a trouvée et qui sont les servitudes qui peuvent exister sur le fonds ou à son bénéfice.

Si le terrain considéré est un fonds dominant, sa valeur d'échange réelle est supérieure à la valeur propre du sol augmentée de celle des améliorations matérielles, mais cela n'intéresse que le propriétaire et l'acquéreur éventuel, non pas le représentant de l'autorité fiscale, pour qui ce n'est pas la peine de rechercher la valeur de la servitude, qu'il lui faudrait ensuite soustraire de la valeur totale, au même titre qu'une amélioration matérielle du fonds, pour trouver la valeur capitalisée de la rente du sol.

Si, par contre, le terrain considéré est un fonds servant, sa valeur d'échange effective est moindre que la valeur des améliorations ajoutée à la valeur propre du sol supposé libre de servitudes ; mais si les servitudes diminuent la valeur des fonds servants, la question se pose immédiatement de savoir si cette diminution peut se faire sentir aussi bien sur la valeur des améliorations que sur la valeur propre du sol. Tout en continuant à ne raisonner que sur les propriétés non bâties, on peut imaginer une servitude qui di-

minuerait la valeur d'échange de telle ou telle amélioration, d'un fossé ou d'une route, par exemple, en supposant que le fonds dominant a le droit de laisser couler dans le fossé du fonds servant des eaux sales qui nécessiteront des curages aux frais du propriétaire du fonds servant, ou bien que le propriétaire du fonds dominant a le droit de faire passer sur le chemin privé du fonds servant des voitures lourdes dont le passage nécessitera des réfections qui devront être effectuées aux frais du propriétaire du fonds servant.

Soit un terrain entouré d'un fossé ayant coûté 10.000 fr., et soit 100.000 francs le prix du terrain, abstraction faite de toute servitude et de toute autre amélioration : le fossé est nécessaire, et s'il n'existait pas il faudrait que l'acquéreur le construise à ses frais et qu'il dépense à cet effet au moins 10.000 francs ; dans le prix global de 100.000 francs payé par l'acquéreur, 90.000 francs seulement représenteraient donc la valeur propre du sol et 10.000 francs le prix du fossé. Mais supposons que le propriétaire d'un fonds voisin a le droit de vidanger dans le fossé des eaux impures qui obligent le propriétaire du fonds servant à 1.000 francs par an de frais de curage : la valeur du fonds n'est plus 100.000 fr., sur la base de 5 0/0 les 1.000 francs de frais entraînés par la servitude représentent un capital de 20.000 francs, — et l'acquéreur ne paiera le terrain que 80.000 francs, cela n'est-il pas une diminution de 10.000 francs sur la valeur du fossé et 10.000 sur la valeur propre du sol, et ne faudrait-il pas qu'en général la diminution de valeur résultant d'une servitude soit imputée d'une façon convenable sur la valeur propre du fonds et sur la valeur de ses améliorations ?

Il n'en est rien, car, pour conserver l'exemple ci-dessus, ni l'utilité du fossé, ni par conséquent sa valeur, ne sont changées au regard du propriétaire du fonds servant par suite de la servitude : si le fossé n'avait pas existé l'acquéreur eût été obligé de le creuser à ses frais et n'eût payé le terrain que 90.000 francs au lieu de 100.000, mais si on lui avait imposé d'y laisser couler, quand il serait creusé, les eaux du fonds voisin, il n'aurait pas payé le terrain 90.000 fr., mais seulement 70.000, soit toujours une réduction de 20.000 francs qui se fait sentir entièrement sur la valeur propre du fonds.

En résumé, les servitudes ne diminuent jamais que la valeur de la rente foncière, et nous pouvons dire que pour les terrains à bâtir le processus de la détermination de la valeur imposable pourrait consister à rechercher la valeur d'échange du terrain supposé libre de servitudes, puis à en déduire la valeur des améliorations, à retrancher enfin de ce reste la valeur négative des servitudes qui grèvent le fonds ; ou mieux encore il pourrait consister à rechercher la valeur du terrain, abstraction faite des servitudes, puis sa valeur effective de fonds servant, à retrancher enfin de celle-ci la valeur des améliorations.

Pour une propriété bâtie on pourrait évidemment suivre le même processus, en faisant abstraction des bâtiments, en supposant que le terrain est dénué de toutes les constructions qui y ont été édifiées et a été simplement préparé à en recevoir, mais c'est impossible pour les propriétés agricoles, car leur valeur est proportionnelle à leur rendement. Or, dans nos vieux pays tout au moins, les qualités naturelles du sol sont si variables, tellement de capitaux ont été incorporés au sol, dont les uns sont amortis et les autres en cours d'amortissement, et dont la somme varie tellement d'une propriété à l'autre, qu'il est impossible d'apprécier directement quelle est la portion du rendement qui constitue la rente foncière. Pour trouver la

valeur capitalisée de la rente foncière dans les propriétés agricoles, il faut donc commencer par déterminer au moyen du rendement la valeur totale du fonds, puis en déduire la valeur des capitaux qui lui ont été incorporés sous forme d'améliorations de toutes sortes et le reste, s'il y en a un, c'est la valeur de la rente foncière.

Or le législateur est obligé, pour assurer l'uniformité des évaluations et surtout leur équité, de fixer des règles précises qui s'imposent à l'autorité chargée de faire l'évaluation des propriétés, il est donc logiquement amené à établir un système qui soit applicable à toutes les propriétés foncières sans distinction, c'est-à-dire qui soit basé sur la valeur totale comme c'est nécessaire pour les propriétés agricoles. Pour une propriété bâtie la valeur totale sera non pas seulement celle du terrain supposé prêt à recevoir des constructions, mais bien celle du terrain *et* celle des constructions, et il serait avantageux, afin de pouvoir baser les calculs sur la valeur locative qui permet de déterminer rapidement et très exactement la valeur d'échange des immeubles, que cette valeur totale comprenne la valeur des servitudes des fonds dominants, quitte à l'évaluer ensuite à part pour la soustraire de l'ensemble : pour en déduire la valeur imposable, l'autorité chargée des évaluations n'aura qu'à en soustraire le prix des améliorations puis la somme dont les servitudes qui grèvent le fonds la réduisent.

Ce système n'a pas seulement pour avantage d'être applicable aussi bien aux propriétés agricoles qu'aux propriétés urbaines, il aurait aussi celui de permettre d'utiliser comme base de calculs la valeur locative des immeubles dans les pays où son évaluation a déjà lieu dans un but fiscal, et finalement celui de fournir au législateur, sur la valeur de la propriété foncière, des renseignements des plus complets qui peuvent être utiles ou le devenir.

Le législateur anglais a adopté un système qui ne diffère pas essentiellement des principes ci-dessus et que nous croyons utile de retracer à gros traits avant d'en commencer l'examen plus minutieux.

§ 2. — Le système anglais.

Les règles générales qu'a établies le législateur anglais pour l'évaluation de la portion imposable de la valeur des propriétés immobilières sont contenues dans la clause 25 du « Finance Act 1909-10 ». Cette clause est divisée en quatre sections,qui comprennent chacune la définition d'une valeur que l'autorité fiscale doit nécessairement déterminer pour chaque propriété : ces quatre valeurs que le Commissioner a à évaluer séparément avant de pouvoir trouver le montant de l'impôt sont la « *Gross Value* », la « *Full Site Value* », la « *Total Value* » et l' « *Assessable Site Value* ».

a) « *Gross Value* » (clause 25, section 1), — c'est la valeur qu'aurait l'immeuble si la pleine propriété en était vendue libre de toute charge permanente ou temporaire (autre que les impôts), servitude ou restriction. C'est donc une valeur purement hypothétique qui ne se trouve correspondre à la valeur d'échange que bien rarement,surtout en Angleterre où le régime de la propriété immobilière est si compliqué et où ce qui correspond au titulaire du droit de pleine propriété a souvent à payer une redevance annuelle,devenue le plus souvent insignifiante au regard de la valeur de l'immeuble, — à un « landlord » qui n'a conservé que ce seul droit sur le fonds.

b) *Full Site Value* (pleine valeur d'emplacement), — elle est égale à la *gross value* diminuée de la valeur des constructions, des machines et des fruits du sol qui sont encore attachés au fonds, bref, de la valeur des améliora-

tions. Mais puisque cette valeur est déduite de la *gross value* qui est différente de la valeur d'échange, il en résulte que la *full site value* est elle-même différente de la valeur propre du fonds : il reste à tenir compte des charges et servitudes qui peuvent grever la propriété et en réduire la valeur, et c'est l'objet de la section suivante.

c) *Total Value*, — elle est égale à la *gross value* déduction faite de la somme dont la *gross value* est effectivement réduite par les servitudes et charges conventionnelles ou légales (excepté les impôts, puisqu'ils entrent déjà en ligne de compte dans le calcul de la *gross value*) qui grèvent perpétuellement l'immeuble. La *total value* ressemble donc beaucoup à la valeur d'échange, mais elle peut ne pas lui être égale, car le texte de la loi fait une distinction entre les servitudes conventionnelles selon qu'elles résultent d'un contrat dont la date est antérieure ou non au 30 avril 1909 : si le contrat est antérieur à cette date, le Commissioner chargé d'évaluer la propriété doit uniquement rechercher de combien la valeur de l'immeuble s'en trouve diminuée, puis fixer la *full site value* en conséquence ; mais si le contrat a été fait le 30 avril 1909 ou depuis, le Commissioner doit commencer par rechercher si la servitude était, à l'époque du contrat, avantageuse soit au public en général, soit aux alentours de l'immeuble, ou si elle ne l'était pas, — et il n'en tiendra compte que dans le premier cas. Il en résulte donc que la *full site value* n'est nécessairement égale à la valeur d'échange que quand l'immeuble n'est pas grevé de servitudes conventionnelles en vertu d'un contrat postérieur au 29 avril 1909.

d) « *Assessable Site Value* », — c'est la valeur imposable, elle est égale à la *total value* moins :

1° La valeur des améliorations telle qu'elle est déduite

de la *gross value* en vue d'obtenir la *full site value* : pour rendre cela plus clair, soit une propriété dont la *gross value* est estimée à 120.000 francs, la *full site value* à 60.000 fr. et la *total value* à 100.000 francs, — la valeur imposable (*assessable site value*) sera trouvée en soustrayant de 100.000 fr. la différence qu'il y a entre 120.000 et 60.000, c'est-à-dire 60.000, ce qui donne 40.000 francs, dont il faudra encore déduire pour trouver la valeur nette imposable :

2° Toute portion de la *total value* qui résulte directement soit de travaux effectués par le propriétaire ou pour son compte dans le but d'augmenter la valeur du sol comme terrain à bâtir, y compris tous frais de réclame ; soit de la transformation d'un terrain en rue, chemin, place, jardin ou autre espace ouvert au public ; soit du rachat d'une charge ou d'une servitude qui grevait la propriété, enfin :

3° Ce qu'il faudrait dépenser dans le but de réaliser la valeur d'emplacement de la propriété, pour débarrasser le terrain des améliorations qui lui ont été apportées.

SECTION II. — Examen critique du système anglais.

§ 1. — Gross Value.

Selon la section 1 de la clause 25 du Finance Act, la *gross value* d'un immeuble c'est le prix qu'il vaudrait si, à l'époque où l'impôt devient dû, il était vendu de gré à gré dans l'état où il se trouve alors, libre de toute restriction, servitude ou charge autre que les impôts.

Le prix que vaudrait l'immeuble. — Il faut remarquer que le texte ne parlant pas du prix *net*, il ne peut être question de déduire du prix global ni les frais légaux de vente, ni les honoraires des intermédiaires, bien que cette déduction soit demandée par la logique : puisque l'*Increment Value*

Duty n'est justifié qu'autant qu'il ne porte que sur le bénéfice que réalise le propriétaire sur la valeur propre du sol de son immeuble, il faut en toute justice déduire du prix de vente les frais de transmission et d'intermédiaires quand l'occasion de la perception de l'impôt est une transmission à titre onéreux, car les frais ne sont jamais une quantité négligeable et sont même souvent fort élevés, et c'est d'ailleurs ce qu'a fait le législateur allemand, dans la loi du 14 février 1911.

La loi allemande prévoit en effet que : paragraphe 14, « l'autorité fiscale ajoutera 4 0/0 au prix d'acquisition à titre de frais d'acquisition ou, si preuve en est fournie, telle autre somme plus élevée qu'a déboursée le propriétaire en se rendant acquéreur, y compris la rétribution usuelle des intermédiaires » ; en outre, paragraphe 22, « il y a lieu de déduire du prix de vente les frais de vente et de transcription qui sont prouvés être à la charge du vendeur, y compris la rémunération des intermédiaires selon les usages locaux ».

Pendant la discussion de la loi de finances anglaise, un amendement a été proposé en ce sens à la Chambre des Communes, mais le gouvernement l'a repoussé « dans l'intérêt des contribuables », prétextant que le propriétaire qui est appelé à payer l'impôt a intérêt à ce que la *valeur originelle* de son bien-fonds soit la plus haute possible. Il est en effet certain que, soit un immeuble qui est évalué 100.000 francs en 1909, mais qui, s'il était réellement vendu, ne rapporterait, déduction faite des frais de vente, que 95.000 francs net à son propriétaire, ce dernier a intérêt à ce que le point de départ du calcul de l'impôt quand il vendra son immeuble soit 100.000 francs au lieu de 95.000, mais si nous supposons qu'il vende 150.000 francs cet immeuble quelques années plus tard et qu'il ait encore à payer 5 0/0 de commission et frais divers, il ne recevrait que 143.000 francs net, et il aurait intérêt à ce qu'on en tienne compte, car si la différence entre 100.000 et 150.000 francs est 50.000 francs, celle qu'il y a entre 95.000 et 143.000 n'est que 48.000 francs. D'autre part, l'acquéreur au prix de 150.000 francs a peut être payé 10 0/0 de frais d'acquisition, ce qui fait ressortir son prix d'achat à 165.000 francs, et s'il vend ultérieurement l'immeuble 200.000 francs et payant 5 0/0 de frais de vente il ne recevra que 190.000 francs net, et son bénéfice n'est pas de 50.000 francs, mais de la moitié seulement.

Bien entendu le législateur anglais n'a pas méconnu ce raisonnement, mais le représentant du gouvernement s'est retranché, à la Chambre des Communes, derrière le peu d'importance des frais de transmission pour en refuser la déduction. Qu'en fait la déduction des frais, soit ou non une « quantité négligeable », nous n'avons pas à le rechercher : il nous suffit de remarquer que le législateur allemand a cru devoir la faire, et que d'ailleurs on devait la faire du moment qu'on le pouvait sans difficulté (1).

De la solution de la loi anglaise il résulte que l'*Increment Value Duty* doit nécessairement frapper les contribuables d'une façon assez inégale : à l'occasion des transferts à titre onéreux il ne peut jamais être perçu au taux de 20 0/0 sinon de la plus-value de la rente foncière, du moins du bénéfice du contribuable, puisque toute vente s'accompagne de frais. Soient deux immeubles A et B que pour simplifier nous supposerons appartenir au même propriétaire qui a acheté

(1) Il ressort de notre enquête personnelle que le montant global de ces frais s'élève généralement à 5 0/0, et exceptionnellement à 10 0/0 du prix de vente.

l'immeuble A 100.000 francs et l'immeuble B 400.000 francs, il les revend chacun avec un bénéfice brut imposable de 100.000 francs, mais les frais d'achat et de revente se montent à 10.000 francs pour le premier immeuble et à 50.000 pour le second, d'où il résulte que le bénéfice net du propriétaire est 90.000 sur l'immeuble A et 50.000 sur l'autre ; l'impôt étant de 20.000 francs dans les deux cas, son taux ressort à 22, 22 0/0 sur le bénéfice d'une opération et 40 0/0 sur le bénéfice de l'autre.

Le prix que vaudrait l'immeuble *à l'époque où l'impôt devient dû*. On répète souvent que le Commissioner chargé de trouver la *gross value* d'un immeuble devrait tenir compte de l'état plus ou moins favorable du marché des terres au moment de l'évaluation. En d'autres termes le Commissioner devrait être obligé par la loi de rechercher si la valeur moyenne des terres au moment de l'évaluation n'est pas affectée dans un sens ou dans l'autre par des causes éphémères telles que la spéculation, les crises économiques, etc... et d'apprécier leur influence pour remplacer la valeur momentanée du terrain par celle qu'il aurait dans un marché normal. En Nouvelle-Zélande, par exemple, les agents de l'autorité fiscale sont chargés de substituer, à telle valeur momentanée que peuvent avoir les terres, ce qu'ils considèrent comme leur valeur moyenne réelle. C'est donc à tort, dit-on, que le législateur anglais a voulu, par la rédaction de sa définition de la *gross value*, que la seule valeur qui soit prise en considération soit celle qu'ont les immeubles au moment précis de la perception de l'*Increment Value Duty*.

Nous croyons que ce raisonnement est entièrement dénué de fondement. Il est en effet basé sur cette supposition qu'il est possible de prévoir si la hausse ou la baisse de la valeur

des terres à un moment donné est un mouvement durable ou passager, or cette prévision est impossible, — ou du moins il est impossible de l'établir sur des données certaines. Pour juger de la durée probable des mouvements de hausse ou de baisse de la valeur des terres, les « valuers ». Néo-Zélandais établissent d'année en année des moyennes qui leur permettent de voir si la valeur des terres a une tendance à la hausse ou une tendance à la baisse : ces statistiques sont assurément très intéressantes, mais nous doutons de leur utilité réelle, nous doutons qu'elles permettent de prévoir avec certitude la direction future du mouvement de la valeur des terres : si la valeur moyenne des terres n'a pas varié pendant 20 ans puis vient brusquement à baisser, il est hautement spéculatif de présumer qu'elle reviendra bientôt à son ancien cours, et il en est de même si elle vient à remonter après avoir constamment baissé, ou à baisser après avoir régulièrement monté. Nous ne savons pas si les « valuers » Néo-Zélandais arrivent à déterminer d'avance dans leurs bureaux la durée des périodes d'activité ou de dépression du marché des terres, mais nous en doutons, car la meilleure preuve que l'on ne peut pas connaître à l'avance la durée de ces mouvements de la valeur des terres, c'est qu'ils peuvent n'être que passagers. Quand la valeur des terres a tendance à baisser, si l'on pouvait savoir de source certaine que la dépréciation qu'elle subit n'est que momentanée, les propriétaires ne voudraient vendre qu'à l'ancien prix et la baisse ne se produirait pas ; et si c'est au contraire une tendance à la hausse qui se manifeste, le refus des acheteurs de payer plus cher que le prix normal empêcherait la hausse de se produire.

Le législateur anglais a donc, en principe, eu raison de se refuser à établir un système légal de spéculation foncière,

et même d'interdire expressément aux Commissioners d'introduire dans leurs évaluations leurs appréciations personnelles sur la « valeur de fait » et la « valeur réelle » des biens-fonds, mais si cette décision est excellente, croyons-nous, au point de vue des principes, peut-il en résulter en fait une injustice à l'égard des contribuables ? Nous ne le croyons pas non plus.

Quand l'occasion de la perception de l'*Increment Value Duty* est le transfert à titre onéreux de l'immeuble, il est évident qu'il ne peut être question d'injustice, puisque cet impôt devant porter sur le bénéfice que réalise le propriétaire sur la valeur du terrain qu'il vend, il ne saurait être question de prendre en considération une autre valeur que le prix de vente de l'immeuble, ni de rechercher si ce prix, que nous supposons correspondre à la valeur moyenne des terres environnantes, est ou non affecté par tel ou tel état passager du marché des terres : la question de la possibilité d'une injustice ne se pose qu'à propos des occasions où l'impôt est perçu sans que le contribuable réalise la valeur de son immeuble, c'est-à-dire quand l'*Increment Value Duty* est perçu soit à l'occasion des mutations à cause de mort, soit périodiquement comme c'est le cas quand le contribuable est une personne morale.

Remarquons tout d'abord que, dans ces deux cas, si la valeur de l'immeuble est, en fait, au moment de la perception de l'impôt, momentanément au-dessus du prix normal, à l'occasion suivante le contribuable paiera en moins ce qu'il paie actuellement en trop si le prix de l'immeuble vient ultérieurement à rattraper ce niveau qui était prématuré à l'époque de la première évaluation.

Mais dans le cas où, à l'occasion de la mort du propriétaire, l'*Increment Value Duty* est levé sur une valeur que

l'immeuble ne conserve pas et ne retrouve pas par la suite, l'héritier ne peut-il pas se plaindre d'avoir été surtaxé ? Ne peut-il pas dire à l'autorité fiscale : « cet immeuble que mon père a acquis pour 100.000 francs, que vous avez estimé 150.000 francs à sa mort, et sur lequel j'ai payé 10.000 francs d'impôt sur la plus-value, cet immeuble est retombé à son ancienne valeur dont il ne s'était écarté que par suite de causes de durée éphémère, et ni mon père ni moi n'avons profité de la plus-value sur laquelle nous avons dû acquitter l'impôt, — vous devez donc me rembourser de ce que vous avez perçu en trop. »

Nous devons reconnaître le bien-fondé de ce raisonnement et de tel raisonnement analogue que pourrait tenir une personne morale qui se trouverait dans une situation semblable, et nous nous empressons de remarquer que nous touchons ici du doigt l'un des défauts inhérents à l'impôt qui est levé en une seule fois sur chaque plus-value de la rente foncière. L'impôt annuel sur ces plus-values ne présenterait pas cet inconvénient, car il varierait nécessairement avec la valeur de la rente foncière qu'il doit toujours serrer de près, et tous les deux monteraient et baisseraient simultanément. Mais puisque le législateur anglais a préféré que l'*Increment Value Duty* ne soit levé qu'une seule fois sur la même valeur, il faut reconnaître qu'en théorie pure il aurait dû prévoir le remboursement des sommes en trop perçues à l'occasion des transferts à cause de mort et aux époques fixes établies pour les immeubles possédés par des personnes morales. Or ce remboursement ne devrait être effectué que dans la mesure où le contribuable ou celui dont il tient ses droits n'a pas profité de la plus-value imposée, c'est-à-dire qu'il faudrait tenir compte du temps pendant lequel le propriétaire a effectivement bénéficié de la

plus-value, le remboursement étant d'autant moindre que la plus-value a subsisté plus longtemps. Or l'application de ce principe ne pourrait se faire qu'au prix d'un important surcroît de complications apporté à un impôt qui n'est déjà que trop compliqué, en admettant même qu'elle ne se heurte pas à d'insurmontables difficultés. Devant l'impossibilité d'évaluer les immeubles à une autre valeur que celle qu'ils ont au moment de l'évaluation, le législateur anglais a donc dû se résigner à ce que l'*Increment Value Duty* puisse, dans certains cas heureusement rares en fait et d'une importance plus théorique que pratique, être perçu sur des plus-values partiellement ou même totalement factices, sur les plus-values apparentes momentanées de trop courte durée pour correspondre à un bénéfice sur lequel l'impôt serait pleinement justifié.

Libre de toute restriction, servitude ou charge autre que les impôts. — Il en résulte que pour calculer la *gross value* d'un immeuble le Commissioner doit faire abstraction de tout ce qui en réduit la valeur, excepté les impôts. Soit un terrain bâti valant 40.000 francs avec l'impôt foncier qui en vaudrait 50.000 si cet impôt qui le grève était supprimé, et supposons qu'il prenne une plus-value de 50 0/0 : si l'impôt est proportionnel, le terrain vaut alors 60.000 francs avec l'impôt, mais en vaudrait 75.000 sans l'impôt, de sorte que le bénéfice net du propriétaire est de 20.000 francs et non pas 25.000. Tenir compte de la somme dont les impôts réduisent la valeur de la propriété est donc l'une des conditions dont l'observation est nécessaire pour que le propriétaire ne paie l'impôt que sur son bénéficie net, et c'est à juste titre que le législateur anglais a voulu que pour le calcul de la valeur du fonds il ne soit pas fait abstraction des impôts auxquels il est assujetti.

Il a voulu par contre qu'il soit fait abstraction des charges et servitudes qui grèvent les immeubles, et il en résulte directement que la *gross value* d'un fonds servant sera la valeur qu'il aurait s'il était libre de servitudes, mais la question est moins claire en ce qui concerne les fonds dominants.

Nous avons vu au début de ce chapitre qu'une servitude peut constituer un élément de la valeur des fonds dominants qui, si l'on veut que l'impôt porte exclusivement sur la valeur propre du sol, doit être évalué à part pour être soustrait de la valeur globale de l'immeuble au même titre qu'une amélioration matérielle du fonds, au même titre qu'une maison, qu'un travail de nivellement, qu'une route ou qu'un égout. Or, quoique la loi ne dise pas explicitement que la *gross value* des fonds dominants ne comprendra pas la portion de la valeur d'échange qui provient de la servitude, il est certain que cette solution est implicitement contenue dans le texte de la section 1 de la clause 25, car la pensée du législateur c'est que la *gross value* soit la valeur de la pleine propriété, abstraction faite de tous droits accessoires. D'ailleurs le texte portant que la *gross value* est la valeur de l'immeuble supposé libre de toute restriction, servitude ou charge, ne spécifie pas qu'il s'agit uniquement des charges qui grèvent les propriétés, à l'exclusion de celles dont elles bénéficient, et la logique impose que si l'on fait abstraction des unes, on fasse également abstraction des autres, et par conséquent la *gross value* c'est une valeur supérieure à la valeur d'échange des fonds servants et inférieure à celle des fonds dominants.

Or la valeur imposable étant déduite, bien que médiatement, de la *gross value*, il en résulte cette conséquence importante que l'*Increment Value Duty* ne pourra jamais

être perçu sur cette portion de la valeur des fonds dominants qui correspond à la servitude dont ils bénéficient, puisque la *gross value* ne doit pas la comprendre, mais pourra-t-il donc porter sur cette portion de la *gross value* qui excède la valeur d'échange effective des fonds servants ? Il ne le faut pas, en principe du moins, et c'est pourquoi le législateur anglais a pris des mesures qui ont pour but que l'*Increment Value Duty* ne soit pas perçu sur cette portion purement spéculative de la valeur des fonds servants, mais parmi ces servitudes qui réduisent la valeur des immeubles il en est que le législateur anglais tient pour valables, et il en est d'autres dont il se refuse à reconnaître la validité, et il a réuni dans la définition d'une valeur spéciale les règles que doit suivre l'autorité fiscale pour décider, dans chaque cas particulier, si elle doit ou non tenir compte de l'influence des servitudes sur la valeur des fonds servants : — cette valeur c'est la *total value*.

§ 2. — Total Value.

La définition de cette valeur est contenue dans la clause 25, section 3, dont il résulte que la *total value* est égale à la *gross value* moins la somme dont la *gross value* se trouve diminuée par suite de l'existence de servitudes légales ou de certaines servitudes conventionnelles grevant perpétuellement la propriété. Les servitudes légales doivent toujours être prises en considération quand il s'agit de déterminer la *total value*, mais pour les servitudes conventionnelles il n'en est pas ainsi : celles qui résultent d'une convention passée *avant* le 30 avril 1909, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi, doivent toujours entrer en ligne de compte dans le calcul de la *total value* ; celles qui résultent d'une convention passée le 30 avril 1909 ou depuis cette

date ne doivent être prises en considération que si les Commissioners estiment que la restriction des droits du propriétaire qui en résulte était, à l'époque où a été passée la convention, profitable soit au public soit à l'aspect général du voisinage.

Remarquons en passant que la loi distingue entre les servitudes qui sont profitables au public et celles qui sont profitables à la localité ; or ce qui est profitable à l'un peut être nuisible à l'autre, mais même alors la servitude sera prise en considération pour le calcul de la *total value* : soit une localité de superficie très limitée dont la plus grande partie du sol est possédée par un groupe de propriétaires qui décident de ne vendre leurs terrains qu'à condition qu'on n'y construira qu'une maison par hectare ; l'intérêt du public serait peut-être que l'on construise une foule d'habitations à bon marché pour diminuer la surpopulation ouvrière, mais l'intérêt immédiat de la localité c'est d'être un séjour de riches particuliers.

Il résulte du texte de la loi que, dans le cas de servitudes conventionnelles ayant pris date avant l'entrée en vigueur de la loi, la tâche du Commissioner chargé de déterminer la *total value* consiste uniquement à rechercher si la propriété y est encore astreinte et de combien la *gross value* s'en trouve diminuée ; mais pour les servitudes qui résultent d'une convention postérieure au 29 avril 1909, le Commissioner devra rechercher si, à l'époque où la convention a été faite, la servitude offrait les caractères exigés par la loi pour qu'on en tienne compte dans le calcul de la *total value*. En pratique toutefois les Commissioners n'auront pas à se reporter très loin dans le passé, car les servitudes conventionnelles sont le plus souvent établies dans les contrats de vente, et comme les transferts à titre onéreux don-

nent toujours lieu à la perception de l'impôt, le Commissioner décide de l'utilité de la servitude sans aucun retard après son établissement. Pour qu'il ait à se reporter plus ou moins loin dans le passé, il faut supposer que le droit qui constitue la servitude a été acheté séparément par le propriétaire d'un immeuble ou lui a été donné, comme ce pourrait être le cas d'un propriétaire qui décide après l'entrée en vigueur de la loi, en 1910 par exemple, d'améliorer son immeuble en acquérant un droit de passage sur une propriété voisine : dans ce cas l'acquisition isolée de la servitude ne donnerait pas lieu à la perception de l'*Increment Value Duty* qui pourrait n'être perçu que beaucoup plus tard, 30 ou 40 ans plus tard, à la mort du propriétaire, par exemple, et ce n'est qu'alors que le Commissioner aurait l'occasion et serait dans l'obligation de juger de l'utilité que présentait la servitude 30 ou 40 ans plus tôt. Il est bien évident qu'un tel cas doit être fort rare, et il faut avouer que c'est très heureux, car la tâche du Commissioner, malaisée quand il s'agit de servitudes nouvellement constituées, sera des plus délicates quand il faudra qu'il juge de l'utilité générale de servitudes anciennes. Dans le cas d'un immeuble situé dans une localité qui se développe, subit des transformations rapides, et change complètement d'aspect dans un laps de temps assez court, — ce qui est des plus fréquents, — il sera difficile au Commissioner, à moins qu'il ne possède une ancienne photographie des lieux, de déterminer si telle servitude était, à l'époque où elle fut établie, profitable à la population locale ou au caractère d'ensemble des lieux voisins. C'est qu'en effet l'utilité générale des servitudes changeant comme se transforment les localités, le Commissioner ne peut pas se baser sur l'utilité d'une servitude au moment de la perception de l'impôt pour

juger de l'opportunité que présentait son établissement un certain nombre d'années plus tôt.

Mais si leur utilité varie au cours des temps, ce n'est jamais que celle qu'elles pouvaient avoir à l'époque de la convention qui les a établies qui peut être prise en considération lors d'une quelconque occasion de la perception de l'*Increment Value Duty*. Telle servitude qui était utile à l'origine peut quelques années plus tard être devenue inutile ou même nuisible, à un point de vue général, et cependant le Commissioner devra en tenir compte, et telle autre qui ne présentait tout d'abord aucun intérêt général peut être devenue des plus précieuses à la localité ou à sa population, et cependant le Commissioner devra l'ignorer pour le calcul de la *total value*,— solution juste d'ailleurs. En effet, lorsque deux propriétaires conviennent d'établir sur un immeuble une servitude qui offre un intérêt général, leur intention, même s'ils ne recherchent que leur intérêt personnel, est louable, elle mérite d'être encouragée, et elle justifie qu'ils soient indéfiniment exemptés de l'impôt sur la portion dont se trouve réduite la valeur de l'immeuble même si, par suite de circonstances diverses, la servitude perd de son utilité ; d'autre part, lorsqu'une servitude, que nous voudrions appeler servitude de luxe, réduit au bénéfice exclusif d'un propriétaire individuel la valeur de la propriété qu'elle grève sans profit pour personne autre, il est juste qu'à l'origine l'impôt soit levé sur toute la valeur qu'aurait la propriété si la servitude n'existait pas, et si, dans la suite, la servitude offre une utilité générale, il ne peut y avoir lieu de tenir compte de ce fait nouveau au propriétaire, puisqu'en imposant cette servitude ou en l'acceptant il n'a pas recherché cette utilité qui aurait pu ne jamais apparaître.

Mais *qui* doit payer l'impôt sur le surplus de valeur

qu'aurait l'immeuble s'il n'était grevé de la servitude? Est-ce le propriétaire qui en bénéficie ou bien le propriétaire du fonds servant? Le législateur anglais a voulu que la loi garde le silence sur cette question, qu'elle ne distingue pas à quels éléments correspondent les sommes à payer par le contribuable, et que par conséquent ce dernier seul soit chargé de payer le montant total de l'impôt. Ne faudrait-il pas au contraire que le bénéficiaire de la servitude soit aussi celui qui paye l'impôt qui lui correspond? Une réponse affirmative a souvent été donnée comme évidente, et l'on a cru devoir faire remarquer que si le propriétaire du fonds grevé est chargé de payer l'impôt qui correspond à la servitude, il est taxé sur un bénéfice réalisé par un autre : il faudrait donc qu'on évalue séparément la portion d'impôt qui correspond à la diminution de valeur qui résulte de la servitude, pour la faire payer par le propriétaire du fonds bénéficiaire. Soit un immeuble appartenant à A, et dont l'évaluation générale de 1909 a fixé à 150.000 francs la valeur imposable ; en 1920 cette valeur est de 200.000 francs, mais A vend à B au prix de 100.000 francs en imposant une servitude de pur luxe, c'est-à-dire ne présentant aucun intérêt général et ne pouvant être prise en considération pour le calcul de l'*Increment Value Duty* ; A paye l'impôt sur la différence qu'il y a entre 150.000, valeur originelle, et 200.000 ; en 1930 B revend 120.000 francs l'immeuble dont la valeur imposable serait alors de 300.000 fr. s'il n'était pas grevé de la servitude ; B ne doit donc pas, dit-on, payer l'impôt sur la différence qu'il y a entre 200.000 et 300.000, mais il doit le payer sur son bénéfice de 20.000 francs et A, ou ses ayants droit doit les payer sur 100.000 francs.

Nous ne formons aucune objection théorique contre cette

solution, mais nous devons faire remarquer qu'elle a le défaut d'augmenter la complication de la loi, — et bien inutilement. Voici pourquoi : tout d'abord nous pourrions faire remarquer que selon les principes du droit anglais le propriétaire du fonds servant pourra, dans la très grande majorité des cas, demander aux tribunaux d'être relevé de son obligation conventionnelle, mais en admettant même que les tribunaux refusent de lui donner satisfaction, lui refusent l' « equitable relief » qu'il demande, il n'est pas injuste de lui faire supporter la charge de l'impôt comme si la servitude n'existait pas, puisqu'il ne s'agit que de servitudes résultant de conventions expresses intervenues entre les parties *après* l'entrée en vigueur de la loi. Le propriétaire du fonds servant savait donc à quoi s'en tenir, il était prévenu, il lui était même loisible de demander à l'autorité fiscale avant la signature du contrat si la servitude que veut retenir le vendeur sera ou non considérée comme légalement valable pour le calcul de l'*Increment Value Duty*, — et c'est, en fait, le devoir du « sollicitor » de faire ces recherches et de mettre son client en garde contre des engagements dangereux.

En résumé la *total value* c'est la *gross value* d'un fonds servant moins la somme dont cette *gross value* se trouve réduite par suite des servitudes perpétuelles qui grèvent le fonds, à l'exception toutefois des servitudes qui ne présentent pas le caractère d'utilité spéciale exigé par la loi quand elles résultent d'une convention postérieure au 29 avril 1909. Quant aux charges d'un caractère temporaire qui peuvent grever les biens-fonds et en déprécier momentanément la valeur, le législateur les ignore, et il ne peut en être tenu compte dans le calcul de la *total value*.

La recherche de la *total value* constitue l'une des deux

opérations intermédiaires les plus importantes qui doivent prendre place entre celle de la *gross value* et celle de la valeur imposable, l'autre opération, que nous allons maintenant examiner, c'est l'évaluation des améliorations.

§ 3. — « Full Site Value ».

En deux mots, la *full site value* d'un bien-fonds c'est la valeur du terrain supposé dénué des améliorations qui ont pu lui être apportées, et la question qui se pose maintenant et que nous allons examiner d'un point de vue général avant de rechercher d'une façon précise ce qu'il faut entendre par *full site value*, c'est la question de savoir quelle peut être la valeur d'une amélioration. La réponse à cette question n'est pas évidente, elle nécessite mieux qu'un examen superficiel, et nous allons voir que différents législateurs l'ont solutionnée de façons différentes : en Allemagne la valeur d'une amélioration c'est tantôt sa valeur d'échange, tantôt son prix de revient ; en Nouvelle-Zélande c'est sa valeur d'échange sans qu'elle puisse dépasser le prix de revient au moment de l'évaluation ; en Angleterre,et en accord avec la logique, c'est purement et simplement la valeur d'échange, bien que le législateur ne l'ait pas explicitement voulu.

I. *Système de la loi allemande du* 14 *février* 1911. — En Allemagne toute amélioration n'est pas forcément déduite de la valeur des immeubles, il faut distinguer entre celles qui ont été effectuées par le propriétaire actuel (le vendeur) et celles qui ont été effectuées par le propriétaire ou les prédécesseurs du propriétaire dont il a acquis l'immeuble à titre onéreux, — les premières étant seules déduites du prix de vente. Ce principe est d'ailleurs logique en Allemagne où l'impôt porte exclusivement sur la différence qu'il y a

entre le prix d'acquisition et le prix de vente de l'immeuble ; il serait inutile de disséquer le prix d'acquisition entre ses éléments constitutifs pour en dégager la part qui correspondait aux améliorations. Mais si le contribuable a apporté des améliorations à son immeuble, la différence qu'il y a entre le prix d'achat et le prix de vente ne constitue pas tout entière un bénéfice net : il faut tenir compte de ces améliorations soit en ajoutant leur valeur au prix d'achat, soit en la soustrayant du prix de vente. C'est pourquoi la loi allemande décide, paragraphe 10, qu' « il y a lieu de déduire du prix de vente la valeur d'échange des charges que le vendeur a prises sur lui et aussi la valeur des machines même faisant partie des éléments essentiels du fonds, et enfin la valeur des fruits du sol tant qu'ils y sont attachés », mais quant aux « constructions, transformations et autres améliorations durables »... « en tant que ces constructions et améliorations seront encore existantes », ce n'est plus leur valeur d'échange qui sera prise en considération (ajoutée au prix d'acquisition), mais leur prix de revient, c'est-à-dire les sommes effectivement dépensées, augmentées de 5 0/0 dans les cas ordinaires et de 15 0/0 « si le vendeur est constructeur ou ouvrier en bâtiment et a lui-même entrepris la construction », — prime légale qui représente le bénéfice normal qu'il pourrait réaliser s'il vendait les constructions séparément du terrain.

A première vue ce système semble extrêmement logique, il semble qu'il donne toutes garanties pour que l'impôt porte toujours exactement sur les plus-values nettes de la rente foncière, mais cette apparence est trompeuse. Il serait erroné de présumer que la différence qu'il y a entre le prix d'acquisition et le prix de vente d'un immeuble est d'abord l'équivalent des dépenses d'amélioration effectuées par le

vendeur et que le reste, s'il y en a un, constitue seul le bénéfice imposable, car le propriétaire a pu dépenser sur son terrain, en constructions diverses, plus d'argent qu'il n'était raisonnable ou judicieux : il a pu construire un immeuble luxueux dans un quartier qui n'était pas approprié, il a pu, au milieu des terres qu'il cultive en gentleman-farmer, construire un chalet qui n'a qu'une bien vague ressemblance avec une habitation de ferme, il a pu en un mot, et le cas est des plus fréquents, dépenser pour l'immeuble qu'il a construit une somme d'argent qu'il ne retrouverait jamais s'il vendait ces bâtiments séparément du sol, et, pour prendre un cas extrême, c'est pour cette raison qu'il ne faudrait pas évaluer au même prix l'hôtel de l'avenue du Bois de Boulogne et sa copie qu'il plairait à un propriétaire d'édifier dans un endroit moins select. La seule valeur qu'il est logique d'attribuer à une amélioration c'est donc sa valeur d'échange, qui peut fort bien être supérieure à son prix de revient, mais qui peut aussi lui être très inférieure ; mais prenons un exemple concret pour mieux montrer que le bénéfice imposable d'un propriétaire n'est pas nécessairement son bénéfice apparent.

Soit un propriétaire, A, qui achète un terrain 100.000 fr. et qui y édifie pour 200.000 francs de constructions qui ne correspondent pas aux besoins du quartier ; quelques années plus tard, il vend le tout 300.000 francs : il ne pourrait pas avoir à payer l'impôt allemand sur la plus-value, or il se peut que le terrain vaille 200.000 francs à l'époque de la vente et que dès lors la valeur d'échange des constructions ne soit que 100.000 francs, bien qu'elles soient encore à peu près neuves, ce qui serait apparu si A avait vendu séparément le terrain et les constructions. Il en résulte que si A, le propriétaire, n'a pas gagné un centime dans l'opération,

il a néanmoins perdu sur les constructions 100.000 francs qu'il a retrouvés sur le terrain, et la plus-value du terrain constitue pour lui un bénéfice aussi certain que s'il avait trouvé acquéreur pour les constructions à leur prix coûtant et mis les 100.000 francs dans son coffre-fort, — bénéfice qu'il aurait réalisé s'il n'avait pas fait construire ou s'il avait fait construire plus judicieusement. En somme il faut considérer son opération comme constituée de deux opérations distinctes, l'une portant sur les constructions et l'autre portant sur le terrain, et le bénéfice qui résulte de cette dernière, s'il n'est pas apparent, s'il est noyé dans l'opération globale, n'en devrait pas moins être soumis à l'impôt : si cependant le législateur décide de ne pas le frapper de son impôt sur la rente foncière, c'est un cadeau gracieux qu'il fait aux propriétaires. Bref il résulte de la définition allemande de la valeur des améliorations, que l'impôt allemand frappe le bénéfice net des propriétaires, mais pas forcément toutes les plus-values de la rente foncière.

II.— *Système Néo-Zélandais.* — Le « Government Valuation of Land Act, 1896 », amendé en 1900 et 1903, définit ce que signifient les expressions « *Améliorations du Fonds* » et « *Valeur des Améliorations* ». Il résulte de ces définitions qu'une amélioration doit être un travail (*work*) ou un apport de matériaux effectué sur le sol au prix d'un débours d'argent ou de main-d'œuvre, mais ce n'est pas tout travail qui a pu être effectué sur le sol, et l'Act prend soin de spécifier que parmi les travaux qui ont été édifiés sur un fonds donné, ceux-là seuls peuvent entrer en ligne de compte dont le bénéfice n'est pas encore épuisé à l'époque de l'évaluation,— ce qui était parfaitement inutile d'ailleurs puisqu'aussitôt après l'Act nous informe que par valeur d'une amélioration il faut entendre la somme dont elle aug-

mente la valeur du sol, et qu'évidemment une amélioration n'entre plus pour rien dans la valeur du fonds quand son utilité est épuisée. Quoi qu'il en soit de cette légère défectuosité de rédaction, l'Act définit comme suit la « valeur des améliorations » : c'est « la somme dont les améliorations effectuées *sur* le fonds augmentent sa valeur, sans toutefois qu'elle puisse en aucun cas être tenue pour supérieure au prix coûtant de ces améliorations estimé à l'époque de l'évaluation, sans compter les frais de réparation et d'entretien ». Cette définition nous semble posséder deux défauts et une qualité.

La qualité c'est que le texte spécifie clairement qu'une réparation courante ne peut être déduite de la valeur du fonds, ce qui est très logique, car les frais d'entretien doivent essentiellement être payés sur les revenus du fonds, — l'Act a donc bien fait de ne laisser subsister aucun doute à ce sujet.

Un premier défaut de cette définition c'est qu'une amélioration ne peut être prise en considération qu'autant qu'elle est effectuée sur le fonds ; or il est bien évident qu'un propriétaire peut dépenser en dehors des limites de sa propriété des sommes qui profitent au fonds qu'il possède, et l'on ne peut apercevoir la raison pour laquelle ces sommes ne seraient pas déduites de la valeur totale de la propriété considérée.

Mais cette définition présente un défaut plus grave : elle pose logiquement pour principe que la valeur d'une amélioration c'est sa valeur d'échange, puisque dire « la somme dont ces améliorations augmentent la valeur d'une propriété » c'est employer une périphrase qui équivaut à « valeur d'échange des améliorations ». Malheureusement le texte restreint la portée de ce principe aussitôt que formulé,

en ajoutant que la valeur d'une amélioration n'est, pour le calcul de l'impôt, le prix auquel elle trouverait acquéreur qu'autant que ce prix n'est pas supérieur au prix de revient diminué d'un amortissement régulier. Cette restriction est absolument incompatible avec la logique, car la valeur marchande d'une amélioration, du moins d'une amélioration de date récente, peut être supérieure à son prix coûtant sans qu'il soit nécessaire de le supposer exceptionnellement bon marché : en d'autres termes il est possible qu'un propriétaire réalise sur la vente d'une amélioration, abstraction faite du fonds, un bénéfice qui n'a aucun rapport avec la valeur propre du sol et qu'il est par conséquent illogique d'assujettir à l'impôt sur la rente foncière. Nous avons vu que c'est ce qu'a bien compris le législateur allemand qui a pris soin que soit ajouté tantôt 5, tantôt 15 0/0 au prix de revient des constructions. Sans chercher des exemples plus loin qu'à Paris, nous pouvons noter que c'est une spéculation courante que d'acheter un terrain, y faire construire un « immeuble de rapport », et revendre le tout immédiatement avec un bénéfice qui, si la valeur du terrain n'a pas augmenté, est entièrement fourni par les constructions.

III. — *Système anglais.* — De ce qui précède il résulte qu'un système absolument logique consisterait à évaluer les améliorations à leur valeur d'échange, en faisant tout à fait abstraction de leur prix coûtant. Nous allons voir que c'est aussi le système anglais, bien qu'il ne soit qu'implicitement contenu dans le texte du Finance Act.

La définition de la *full site value* ou « pleine valeur d'emplacement » fait l'objet de la clause 25, section 2, dont voici une traduction aussi littérale que possible : « *La full site value d'un fonds signifie la somme qui reste quand on*

a déduit de la gross value la différence qu'il y a entre la gross value et le prix auquel le fonds trouverait acquéreur dans une vente de gré à gré s'il était dépouillé de tous édifices et de toutes autres constructions, y compris les machines attachées au fonds, effectuées sur ou sous la surface du sol, qui sont accessoires à ces édifices ou qui sont utilisées en connexion à eux, et de tous les fruits du sol qui y sont attachés. »

Au point de vue rédaction cette définition n'est évidemment pas fameuse, car elle signifie en somme que pour trouver la *full site value* il faut au préalable la connaître, et voici pourquoi : soit un immeuble dont la *gross value* est de 100.000 francs ; pour trouver la différence, qu'il y a entre la *gross value* et la *full site value*, il faut évidemment connaître cette dernière, et soit 40.000 francs la *full site value* trouvée par le Commissioner : celui-ci sera alors à même de dire quelle est la différence qu'il y a entre la *full site value* et la *gross value*, soit 60.000 francs, et il lui faudra, pour obtenir sur le papier la *full site value* qu'il connaît déjà, retrancher de la *gross value* cette différence de 60.000 francs, — sur le papier l'opération se présenterait comme suit :

	a) Gross value	100.000
	b) Full site value.	40.000
	c) Différence entre *a*) et *b*)	60.000
donc	*d*) Différence entre *a*) et *c*).	40.000
donc	*e*) Full site value.	40.000

C'est un procédé bizarre que celui qui consiste à déterminer par un simulacre de calcul une valeur supposée connue au préalable, et l'on peut suggérer qu'il aurait peut-être été plus simple de dire en substance que la *full site value* c'est la valeur d'un terrain supposé libre de charges et servitudes et débarrassé de toutes les améliorations qui y ont été apportées.

Mais quoi qu'il en soit de ce défaut de rédaction il résulte de cette définition que pour trouver la *full site value* le Commissioner n'est nullement obligé d'évaluer les améliorations en bloc ni en détail, il est au contraire supposé en faire complètement abstraction, et la seule chose qu'il lui faut rechercher dans chaque cas particulier, c'est la valeur qu'aurait la propriété si le sol était débarrassé de ses améliorations, le prix qu'elle vaudrait si elle était un terrain vague ; il peut s'il le veut, et pour sa satisfaction personnelle, pour faire en quelque sorte la preuve de l'opération, évaluer séparément les améliorations, mais il n'y est pas obligé et n'aura pas à faire apparaître sur les registres officiels le résultat de cette enquête privée.

Il n'en est pas moins vrai toutefois que, ainsi que nous l'avons dit un peu plus haut, la valeur des améliorations c'est, selon la loi anglaise, leur valeur d'échange pure et simple, puisque la *gross value* c'est la valeur d'échange globale de tous les éléments réunis de la propriété (moins les servitudes) et que la *full site value* c'est cette même *gross value* du terrain supposé dénué d'améliorations : la valeur de ces dernières, étant la différence qu'il y a entre deux valeurs d'échange, ne peut être elle aussi que leur valeur d'échange, et c'est elle qu'on devrait retrouver si l'on faisait la preuve de l'opération comme nous suggérions qu'un Commissioner peut la faire de sa propre initiative.

Mais si nous savons que les améliorations sont indirectement évaluées à leur valeur d'échange, il nous reste à savoir ce que la loi entend par « amélioration ». Rappelons que d'après la définition de la *full site value* les éléments accessoires dont on doit supposer le fonds dépouillé sont

« tous édifices, et toutes autres constructions, y compris les machines attachées au fonds, effectuées sur ou sous la surface du sol, *qui sont accessoires à ces édifices ou qui sont utilisées en connexion à eux*, et tous les fruits du sol qui y sont attachés ». Cette définition comprend clairement, d'une part, les bâtiments, maisons d'habitation, usines, etc., et, d'autre part, toutes leurs constructions accessoires telles que hangars et pavillons, clôtures, chemins privés, égouts, ponts, puits, travaux de nivellement et d'assèchement, etc., quand ils dépendent de la construction principale. Mais que décider si la construction principale, si l'usine ou la maison d'habitation n'existe pas, si le propriétaire s'est contenté, pour tenter les acheteurs, de rendre son terrain propre à recevoir des constructions ? S'il l'a nivelé et asséché, s'il y a creusé un puits, s'il a construit un chemin d'accès privé, s'il l'a entouré d'un mur, s'il a même construit une remise à automobile dans le fond du futur jardin pour lequel il a fait préparer une couche de fin terreau, — bref s'il a tout fait excepté la maison, laissant à l'acquéreur éventuel le soin de la faire bâtir à sa convenance ? Si l'on interprète le texte dans un sens strict, il est certain que la valeur de ces améliorations ne peut pas être déduite de la *gros value* de la propriété, puisque ces améliorations ne sont pas à proprement parler utilisées en connexion à aucun édifice principal. Mais comme la pensée du législateur a très certainement été qu'il soit tenu compte, pour le calcul de la valeur imposable, de toutes les améliorations, afin que l'impôt ne porte absolument que sur la valeur propre du sol, on s'accorde à dire qu'il n'est pas nécessaire que ces améliorations existent conjointement à des bâtiments, mais qu'il est suffisant qu'elles puissent être utilisées accessoirement à tels bâtiments qui peuvent être construits sur le sol.

Ainsi comprise la distinction devient logique tout en étant superflue : soit un terrain à bâtir situé dans un misérable faubourg et sur lequel le propriétaire a fait à grands frais creuser un puits magnifique, il se peut que la valeur vénale de ce puits magnifique soit nulle, car les locataires de la maison d'ouvriers qu'on pourrait construire sur le terrain préféreraient certainement aller chercher leur eau à la fontaine publique comme font leurs voisins plutôt que de payer un supplément de loyer pour l'usage du puits. Mais si le terrain est mieux situé et si le voisinage donne à penser qu'on peut y construire une maison à laquelle le puits sera un utile accessoire, alors il y a évidemment lieu d'en fixer la valeur.

§ 4. — Assessable Site Value

Nous venons de voir ce qu'est la *full site value* d'un fonds, ce n'est pas encore la valeur imposable : cette dernière va résulter de la combinaison des trois valeurs que nous venons d'étudier et de quelques facteurs nouveaux.

De la définition de la clause 25, section 4, il résulte que l'*assessable site value* (valeur d'emplacement imposable) c'est la *total value* déduction faite :

a) De la même somme qu'il faut déduire de la *gross value* pour trouver la *full site value* ; et

b) De toute portion de la *total value* qui résulte de travaux exécutés, ou de capitaux (y compris tous frais d'annonce et de publicité) dépensés par le propriétaire du sol ou pour son compte dans le but d'améliorer la valeur du fonds comme terrain à bâtir, ou dans l'intérêt d'un commerce ou d'une industrie... ; et

c) De toute portion de la *total value* qui résulte de l'emploi d'un terrain par son propriétaire comme rue, chemin, place,

ou autre espace libre à l'usage public, ou de la donation d'un terrain à cet effet ; et

d) De toute portion de la *total value* qui résulte d'argent dépensé pour racheter une taxe foncière, ou une charge fixe attachée au fonds, ou pour libérer le fonds d'une servitude dont il aurait fallu tenir compte dans le calcul de la *total value* si elle n'avait été rachetée, ou qui résulte de la valeur d'une clientèle ou de tout autre facteur personnel au propriétaire ou au locataire ; et

e) De toute somme qu'il faudrait dépenser pour débarrasser le fonds de ses constructions, plantations et autres améliorations dont il faut supposer le fonds dépouillé pour déterminer la *full site Value*, et dont il serait nécessaire de dépouiller le sol pour réaliser effectivement cette valeur.

Il résulte de cette définition que pour arriver à l'*assessable site value* on ne prend plus la *gross value* pour point de départ, mais la *total value* dont on déduit la différence qu'il y a entre la *gross value* et la *full site value*, c'est-à-dire la valeur des améliorations. On obtient ainsi une valeur dont on extrait la valeur imposable en lui faisant subir les déductions prévues dans les alinéas *b*), *c*), *d*), *e*), que nous allons maintenant examiner.

I. — *Les déductions prévues aux alinéas b*) et *c*).

1° Alinéa *b*). Ce qu'il faut entendre dans cet alinéa par « capitaux dépensés », ce sont les constructions et améliorations durables et les grosses réparations, par opposition aux sommes dépensées pour l'entretien courant, qui doivent être prises sur le revenu et ne peuvent en aucune façon entrer en ligne de compte dans le calcul de la valeur imposable. En outre on peut remarquer que le législateur anglais a prévu le cas où la publicité faite pour un terrain en a augmenté la valeur, ce qui est possible si elle a produit

une vogue et un courant d'acheteurs de parcelles, — il est logique de déduire de la valeur du terrain cette plus-value qui n'est due qu'à l'heureux résultat de l'initiative du propriétaire,

Cela étant mis à part, ce que le législateur a eu en vue c'est le cas d'améliorations qui donnent à un fonds une valeur supérieure à leur valeur propre, mais il faut remarquer qu'il ne peut s'agir de toutes améliorations qui produisent une augmentation nette de la valeur d'un fonds. Pour rendre cela parfaitement clair, prenons un exemple : soit un terrain qui est entouré par un précipice infranchissable, sauf en un point par lequel on y a accès en suivant un chemin très long, très malaisé, etc... ; en *faisant abstraction de toutes possibilités*, le terrain vaut 50.000 francs, mais le propriétaire jette sur le précipice un pont qui lui coûte 50.000 francs et qui lui permet de vendre 200.000 francs sa propriété désormais en communication directe avec une grande route. N'y a-t il pas lieu d'exempter de l'impôt cette plus-value nette de 100.000 francs ? Nullement, — ou plutôt nous croyons qu'il n'y a pas lieu de l'exempter parce qu'elle n'existe pas. En effet, pour apercevoir cette plus-value de 100.000 francs, il faut faire abstraction de la possibilité de jeter un pont sur le précipice, mais c'est une abstraction que rien n'autorise : s'il est vrai qu'en fait les acheteurs sont toujours disposés à oublier les possibilités des fonds pour l'achat desquels ils sont en pourparlers, du moins les vendeurs savent-ils les leur faire apparaître, et dans l'exemple ci-dessus la valeur d'échange de la propriété n'était pas, avant la construction du pont, de 50.000 francs, mais de 150.000, et c'est à ce prix qu'elle a dû être évaluée. En construisant le pont le propriétaire n'a donc ni créé une valeur ni fait apparaître subitement une valeur potentielle,

la valeur propre du fonds n'a pas changé, et le prix de la propriété ne s'étant augmenté que de celui du pont, il n'y a ni plus-value imposable ni par conséquent opportunité de l'exempter de l'impôt.

Mais en fait il y a des cas où la valeur d'échange d'une propriété peut, par suite d'une amélioration, être augmentée d'une somme supérieure à la valeur de l'amélioration elle-même. Soit par exemple, et le cas n'a plus rien d'imaginaire, une vaste propriété située au bord de la mer dans un endroit charmant mais dépourvu de moyens de communications ; sa valeur est très faible, mais le propriétaire a confiance dans l'avenir de la localité et décide de morceler, de construire un certain nombre de villas pour amorcer les amateurs, et de réunir par un tramway confortable à la ville la plus proche la future station balnéaire pour laquelle il fait entre temps une active publicité ; — quand le tramway est achevé les acheteurs se présentent et les terrains, augmentant de valeur, paient le propriétaire bien au delà de ses débours. Dans un cas comme celui-là la plus-value nette du fonds est due à l'initiative du propriétaire, l'action de la collectivité, au lieu de déterminer celle du propriétaire, a été entraînée par elle, l'impôt ne serait plus justifié et le bénéfice du propriétaire doit en être exempt.

Cette distinction est absolument nécessaire et le critérium en est heureusement simple : il est fourni par la valeur d'échange de l'immeuble à différentes époques. Quand l'utilité d'une amélioration devient apparente, la valeur du fonds prend immédiatement une plus-value qui doit être assujettie à l'impôt, et si le bénéfice de l'amélioration apparaît avec une certitude absolue, il est escompté dans le prix du fonds qui n'augmentera pas de valeur quand l'améliora-

tion sera effectuée ; mais si ce bénéfice est incertain, spéculatif dans une certaine mesure, l'augmentation de la valeur du fonds n'est pas immédiatement maximum : le fonds bénéficie d'abord et par avance d'une plus-value qui doit être assujettie à l'impôt, puis quand l'amélioration est achevée et que l'on peut en connaître l'effet, il se peut qu'il bénéficie d'une plus-value supplémentaire qui récompense l'initiative du propriétaire et qui doit être exempte de l'impôt. Or, dans le cas spécial de l'*Increment Value Duty*, étant donné que la *gross value* qui sert de point de départ à son calcul, c'est le prix auquel la propriété trouverait acquéreur, soit en 1909, soit au moment de la perception de l'impôt, sans que le texte oblige les Commissioners à faire abstraction des possibilités du fonds dont le bénéfice peut être escompté par l'acquéreur, il en résulte que c'est cette solution logique qui est celle de la loi anglaise, sans que le critérium que nous venons d'indiquer y ait été expressément introduit. Voici comment : dans le premier des deux cas types que nous avons présentés ci-dessus le terrain valait 150.000 francs lors de la première de deux évaluations successives entre lesquelles se place la construction du pont, en 1909, par exemple, et rien dans la loi n'autorisait le Commissioner à lui attribuer une autre *gross value*, et quant à l'*assessable site value* le Commissioner a été obligé de la fixer sans déduire les 100.000 francs de plus-value qui résultent de la perspective de la construction du pont, puisque la loi anglaise ne permet de tenir compte que des plus-values produites par des améliorations qui *ont été* effectuées (works executed), et quand plus tard le propriétaire vend son terrain après avoir construit le pont, il ne peut réclamer l'exemption de l'*Increment Value Duty* sur aucune portion de la valeur de sa propriété puisque la construction effec-

tive du pont n'a produit aucune plus-value : en d'autres termes la plus-value ayant existé *avant* la construction du pont, on ne peut pas dire qu'elle est attribuable à l'exécution de cette amélioration. Quant au deuxième cas, la propriété est évaluée avant la construction du tramway à sa première valeur, la seule qu'elle ait encore, et quand plus tard les améliorations ayant été effectuées et la plus-value étant apparue, l'occasion de la perception de l'impôt se présente, le propriétaire peut faire remarquer que cette plus-value est attribuable à l'exécution de ces améliorations, et demander qu'elle soit retranchée de l'*assessable site value* si le Commissioner ne le fait pas de lui-même.

II. — *Les déductions prévues dans l'alinéa d).* — Dans la première partie de cet alinéa est prévu qu'il faut déduire de l'*assessable site value* les sommes dépensées à titre de rachat de servitudes ou charges grevant le fonds. Pour ne parler que des servitudes, quand deux propriétaires s'entendent pour les supprimer, la valeur du fonds dominant diminue, et celle du fonds servant augmente, mais il se peut qu'il n'y ait pas exactement compensation, il se peut que la servitude ait plus d'importance au regard du fonds servant qu'au regard du fonds dominant, et comme le prix payé pour le rachat de la servitude est l'équivalent non pas de ce que le fonds servant gagne, mais de ce que le fonds dominant perd augmenté d'un bénéfice variable, il peut et doit même en résulter un profit pour le propriétaire du fonds servant. Or quand le propriétaire d'un fonds dominant consent au rachat de la servitude dont il bénéficie, il se produit en même temps une augmentation de la valeur du fonds servant, augmentation qui est proportionnelle au bénéfice que ce fonds retire de l'opération et qui est une libération de la valeur propre du sol à laquelle le propriétaire du fonds servant ne prend une part active que pour en bénéficier en faisant une avance de fonds pour laquelle il ne court aucun risque : il n'y avait donc en théorie pas lieu de l'exempter de l'*Increment Value Duty* sur ce bénéfice spécial, et si le législateur anglais l'a fait néanmoins, ce ne peut être qu'à titre de concession gracieuse aux propriétaires fonciers.

La deuxième partie de cet alinéa, qui prévoit la nécessité de déduire de la *total value* toute portion de cette valeur qui résulte d'une clientèle ou de tout autre facteur personnel au propriétaire ou au locataire, est plus logique. En admettant que la présence d'un certain individu ou d'un certain commerce puisse donner à un terrain un surplus de valeur, il résulte de la définition de ce surplus qu'il ne peut être assimilé à la valeur propre du sol, et dès lors il ne peut être question de l'assujettir à l'*Increment Value Duty*.

III. — *La déduction prévue à l'alinéa e).* — Cet alinéa porte qu'il faut déduire de la *total value* toutes sommes qu'il faudrait dépenser pour dépouiller le fonds des améliorations dont il serait nécessaire de le débarrasser pour en réaliser la *full site value*.

Cet alinéa n'a pas trait aux constructions ou améliorations anciennes qui sont devenues complètement inutiles, car ce sont des objets sans valeur qui diminuent toujours la *gross value* du fonds (parce qu'il faut les démolir) qui a dû être évaluée en conséquence, — il est donc impossible de les comprendre parmi les « améliorations ».

Cet alinéa n'a pas trait non plus aux propriétés bâties qui sont en plein rapport, car il n'est pas nécessaire d'en démolir les édifices pour réaliser la valeur du terrain.

Il ne peut donc s'agir que des propriétés bâties qui ne sont pas en plein rapport ; il s'agit par exemple d'un terrain

de valeur sur lequel est construite une maison d'habitation qui ne correspond pas à la valeur du terrain : le propriétaire conserve cette maison parce qu'il n'a pas l'intention de mettre son bien-fonds en plein rapport, et parce qu'elle lui rapporte un revenu qui lui permet de conserver le terrain et de profiter plus longtemps de son augmentation de valeur. Mais alors deux cas peuvent se présenter : ou bien le loyer de la maison est égal ou inférieur au revenu que devrait fournir le terrain, ou bien il lui est supérieur. Or dans le premier cas la valeur des constructions est nulle, soit par exemple un terrain valant 100.000 francs sur lequel est construite une maison que l'on peut louer 2.500 francs ; au taux de 5 0/0 le terrain devrait à lui seul rapporter 5.000 francs, donc l'acquéreur est obligé, pour retirer de ses capitaux leur revenu normal, de démolir la vieille maison pour en construire une autre, pour en construire une qui lui coûtera par exemple 200.000 francs et qu'il louera 15.000 francs. Dans ce cas le prix de l'immeuble tout entier ne peut donc être que celui du terrain, et il lui sera même inférieur si les frais de démolition doivent excéder le prix des matériaux. En tout cas la *gross value* de la propriété a dû être évaluée en conséquence, et nous ne voyons pas la nécessité de faire sur la *total value* une déduction qui ferait double emploi avec ce qui devrait être l'un des éléments normaux du calcul de la *gross value*.

Peut-il donc y avoir logiquement lieu à déduction dans le deuxième cas, dans celui où le loyer de l'immeuble est supérieur au revenu du capital que représente le terrain, tout en étant inférieur à ce que pourrait supporter la propriété si elle était en plein rapport ? Nous ne le croyons pas encore, car pour réaliser la valeur d'emplacement d'une telle propriété, il n'est nullement besoin de la débarrasser des constructions qui en recouvrent le sol. Soit une propriété qui comprend un terrain valant 100.000 francs sur lequel est construite une maison qui rapporte 7.500 francs de loyers annuels : à 5 0/0 la propriété vaut 150.000 francs, et pour réaliser le prix du terrain il n'est nullement besoin de démolir la maison pour en construire une plus importante, il n'y a qu'à vendre le tout en bloc. Mais, dira-t-on, ne se peut-il que le propriétaire ait intérêt à remplacer les vieilles constructions par de plus importantes et de meilleur rendement, et dès lors ne faut-il pas déduire de son bénéfice le prix qu'il lui en coûtera pour jeter bas les anciennes constructions ? Ce serait une erreur que de croire à la possibilité d'une telle hypothèse si la valeur du terrain n'a pas changé, car nul propriétaire n'a intérêt à se débarrasser de ce qu'il a acheté à deniers comptants ; dans le cas ci-dessus par exemple, le propriétaire n'a pas intérêt à démolir une maison qui lui coûte 50.000 francs et lui rapporte 2.500 fr. pour la remplacer par une autre maison qui ne pourrait pas lui rapporter proportionnellement plus. Il se peut certes que le propriétaire ait avantage, à un moment donné, à jeter bas les vieux bâtiments, mais ce ne sera que quand le terrain aura pris de la plus-value et quand le loyer des bâtiments sera devenu inférieur à l'intérêt du capital que représente le terrain seul, et nous retomberons dans le premier cas, c'est-à-dire que l'excédent du coût de démolition sur la vente des matériaux diminuant d'autant la valeur d'échange de l'immeuble et par conséquent sa *gross value*, il n'y a pas logiquement lieu de le retrancher de la *total value*.

*
* *

En résumé le Commissioner doit, pour trouver la valeur imposable, déduire de la *total value* la valeur des amélio-

rations (différence qu'il y a entre la *gross value* et la *full site value*), puis retrancher du reste les sommes prévues, à tort ou à raison, dans la définition de l'*assessable site value* aux alinéas *b*), *c*), *d*), *e*), de la clause 25, section 4. Quand il a fait cela il a déterminé une valeur dont les plus-values sont le sujet de l'impôt quand elles réunissent les conditions prévues par la loi, mais les plus-values imposables elles-mêmes ne donnent pas lieu à la perception de l'*Increment Value Duty* sans restriction : pour déterminer la plus-value nette imposable, il faut faire encore une déduction, il faut encore déduire de la plus-value déterminée comme nous venons de le voir, 10 0/0 de la valeur imposable qu'avait l'immeuble lors de la précédente occasion de la perception de l'impôt.

§ 5. — Les 10 0/0 qu'il faut déduire de la plus-value.

Le législateur anglais a voulu tenir compte aux contribuables des frais divers d'évaluation que la perception de l'*Increment Value Duty* entraîne pour le contribuable, et c'est pour cela qu'il a exempté de cet impôt les plus-values jusqu'à concurrence de 10 0/0 de la valeur imposable telle qu'elle était lors de la précédente évaluation, à des conditions et selon des règles qui sont contenues dans la clause 3, section 5.

Du premier alinéa de cette section il résulte que « *la plus-value imposable doit être réduite d'une somme égale à 10 0/0 de la valeur originelle à la première occasion de la perception de l'impôt, et à chaque occasion suivante égale à 10 0/0 de l'assessable site value de l'immeuble lors de la précédente perception de l'impôt* ». Soit un terrain dont la *site value* était de 100.000 francs en 1910 et qui donne lieu à la perception de l'impôt en 1920, et soit alors 150.000 fr.

l'*assessable site value* : l'*Increment Value Duty* n'est pas perçu sur 50.000 francs, mais seulement sur 40.000.

Cette exemption de l'impôt jusqu'à concurrence de 10 0/0, non pas de la plus-value mais de la précédente *assessable site value*, — ce qui la rend beaucoup plus importante, — a principalement été une concession faite aux adversaires de l'impôt, mais il fut ouvertement donné pour raison qu'elle sert à couvrir les frais d'évaluation qu'entraîne la perception de l'impôt. Le contribuable, en effet, joue une part active dans la détermination de la valeur imposable : il lui faut remplir de données précises des questionnaires qui lui sont fournis par l'autorité fiscale, — sans parler de la nécessité où il se trouve de faire contrôler l'évaluation des agents du fisc, — ce qui l'oblige à des recherches et presque toujours à prendre l'aide d'un homme d'affaires, bref à des frais qui seront en général très largement couverts par cette remise de 10 0/0 de la précédente *assessable site value*.

Mais le législateur anglais a redouté que cette réduction de 10 0/0 ne pût servir à éluder entièrement le paiement de l'impôt, il a craint qu'au moyen de vente successives simulées et à intervalles rapprochés les propriétaires ne pussent soustraire indéfiniment leurs biens-fonds à la perception de l'impôt, et c'est pourquoi il a apporté, dans un autre alinéa, une restriction importante au principe posé comme ci-dessus : « *aucune réduction ne peut être accordée quand la somme des plus-values sur lesquelles l'impôt a été remis pendant les cinq années précédentes excède 25 0/0 de la site value qu'avait le bien-fonds lors de la dernière occasion à laquelle l'impôt a été perçu antérieurement au commencement de cette période, ou bien excède 25 0/0 de l'original site value* » si cinq ans ne sont pas encore écou-

lès depuis l'entrée en vigueur de la loi, — ce qui signifie que quand le total des remises d'impôt effectuées en vertu de la déduction des 10 0/0 excède 25 0/0 en cinq ans, aucune réduction ne peut être faite sur l'excédent, quelque faible qu'il soit au regard du contribuable.

Soit une propriété dont la valeur originelle imposable de 1909 était 100.000 francs ; en 1912 cette même valeur est montée à 150.000 francs et l'*Increment Value Duty* est perçu sur une plus-value de 40.000 francs ; en 1914 la propriété change de mains et la valeur imposable est de 165.000 francs, l'exemption couvre exactement la plus-value et nul impôt n'est payable ; en 1916 se place un nouveau transfert, et supposons que par hasard la valeur imposable soit de 181 500 francs, c'est-à-dire présente une plus-value de 16 500 francs, soit exactement un dixième de la précédente valeur imposable : le contribuable n'a cette fois encore rien à payer, mais en 1918, à l'occasion d'un nouveau transfert, la remise d'impôt ne pourra être faite que sur 6.000 francs, quelle que soit la plus-value, c'est-à-dire sur la différence qu'il y a entre 31.500 (total des deux plus-values de 1914 et 1916 qui ont été exemptées du paiement de l'impôt dans les cinq années qui sont antérieures à cette perception de 1918) et 37.500 (qui est le quart, ou 25 0/0, des 150.000 francs qui étaient la valeur imposable du fonds en 1912, c'est-à-dire lors de la dernière occasion où l'impôt a été perçu), et si nous supposons que la valeur imposable du fonds est de 190.000 francs, le contribuable devra payer l'*Increment Value Duty* sur la différence qu'il y a entre 190.000 et 181.500 diminuée de 6.000 francs, c'est-à-dire sur 2 500 francs, bien qu'il n'ait bénéficié que d'une plus-value d'environ 4, 5 0/0.

Le motif de ce délai de cinq ans est assez clair : le législateur a pensé que le propriétaire qui voudrait profiter de la remise de 10 0/0 pour échapper au paiement de l'*Increment Value Duty* au moyen de transmissions fictives, serait en fait obligé de faire ces transmissions à époques rapprochées, et ce sont ces transmissions très rapprochées qui sont visées dans la limite de cinq ans. Cette limite obligerait en effet le propriétaire qui voudrait frauder le Trésor à mettre un intervalle de plus de cinq ans entre sinon toutes, du moins plusieurs de ces transmissions fictives, et l'on ne conçoit guère la possibilité d'une fraude dont l'exécution demanderait par exemple 10 ans pour échapper à l'impôt sur une plus-value de 50 0/0.

Mais de cette limitation de l'exemption à 25 0/0 par période de cinq ans, il résulte surtout que les contribuables n'en peuvent pas tous bénéficier également, et l'on peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu exempter explicitement les frais et débours divers qui sont occasionnés par l'évaluation des propriétés pour la perception de l'impôt, s'il n'aurait pas mieux valu en déduire dans tous les cas de la plus-value imposable le montant exact, plutôt que de les comprendre en bloc sous le couvert d'une déduction dont on ne peut pas toujours se prévaloir ?

§ 6. — Les déductions dont la nécessité n'a pas été reconnue par le législateur anglais.

Nous avons déjà pu nous apercevoir que telle qu'elle résulte des définitions du Finance Act, la plus-value imposable ne correspond pas exactement au bénéfice que le propriétaire réalise sur la valeur de la rente foncière de sa propriété : pour ne parler que des facteurs qui réduisent le bénéfice du propriétaire, nous avons vu que le législateur anglais n'a pas tenu compte des frais de transfert des pro-

priétés, et qu'il n'a pas reconnu la légitimité de toutes les servitudes, mais n'est-il pas d'autres facteurs qui devraient entrer en ligne de compte dans le calcul du bénéfice net du propriétaire, et dont pourtant il n'apparaît pas trace dans le texte de la loi ?

1° *Dépréciation de l'argent.* — En premier lieu l'on pourrait affirmer la nécessité théorique de tenir compte, dans l'évaluation de la plus-value imposable, de la dépréciation des métaux précieux, puisqu'elle doit faire naître, avec la hausse générale des prix, des plus-values qui sont apparentes quand on ne tient compte que des chiffres, c'est-à-dire que du poids de métal précieux qu'il faut donner pour acquérir la propriété d'une certaine parcelle de terre, mais qui ne constituent pas une augmentation réelle de la richesse du propriétaire. Tenir compte de la dépréciation monétaire serait en effet absolument nécessaire si l'impôt se transformait en appropriation pure et simple par l'Etat de l'intégralité, ou de la plus grande partie, des plus-values de la propriété foncière, car sans cela les propriétaires fonciers s'appauvriraient constamment ; mais dans le cas d'un impôt proprement dit, à taux modéré, la nécessité ne s'en fait pas sentir aussi fortement, car il reste assez de marge pour qu'il n'y ait pas lieu de craindre l'appauvrissement inéluctable des propriétaires fonciers, et l'on peut dire que la non-reconnaissance par le législateur de l'influence de la dépréciation monétaire n'équivaut en fait qu'à une légère élévation de l'impôt au-dessus de son taux nominal, élévation qui est égale pour tous les contribuables.

2° *Dépréciation rapide des améliorations.* — Un premier facteur dont il serait, nous semble-t-il, nécessaire de tenir compte dans la détermination du bénéfice du contribuable, c'est, dans le cas des propriétés bâties, la dépréciation pré-

maturée des constructions par suite de l'augmentation rapide de la valeur propre du sol. Soit par exemple un propriétaire qui achète un terrain valant 100.000 francs, sur lequel il construit un « immeuble de rapport » qui lui coûte également 100.000 francs, et dont la location lui procure un revenu de 10.000 francs ; quelques années plus tard, ce propriétaire peut augmenter ses loyers de 5.000 francs, et la valeur totale de la propriété est alors 300.000 francs, dont 200.000 pour le terrain et le reste pour les constructions (abstraction faite d'un léger amortissement de ces dernières) ; la valeur du sol continue à augmenter, mais le propriétaire ne peut plus élever ses loyers, parce que les constructions ne s'y prêtent pas, et le terrain vaudrait à lui seul 300.000 francs : le propriétaire vend alors son immeuble, mais comme il ne rapporte que 10.000 francs, l'acheteur, obligé pour le mettre en plein rapport de remplacer les constructions existantes par des constructions neuves, ne paie la propriété tout entière que le prix du terrain soit 300 000 francs. Selon la loi anglaise le propriétaire doit payer l'*Increment Value Duty* sur la différence qu'il y a entre la valeur du terrain quand il l'a acheté, et sa valeur quand il le revend, c'est-à-dire sur 200.000 francs (moins les 10 0/0 de remise), s'il n'y a pas eu dans l'intervalle d'autre occasion de la perception de l'impôt, — or il est évident que le bénéfice du propriétaire ne s'élève qu'à 100.000 francs, *sans qu'il y ait eu faute de sa part* : ce n'est là bien entendu qu'un exemple choisi à plaisir et dont nous ne nous exagérons pas l'importance, car nous n'ignorons pas qu'en fait les constructions ont en général une « élasticité de loyer » suffisante pour suivre toutes les augmentations de la rente foncière, mais nous croyons que quand cette augmentation est si rapide qu'elle a pour con-

séquence une dépréciation prématurée de la valeur des constructions, si rarement que le fait se produise, il serait juste que l'on en tînt compte dans la détermination du bénéfice du contribuable.

3° *Les intérêts perdus.* — Une question beaucoup plus importante est celle de savoir s'il faut déduire de la plus-value du fonds les intérêts perdus par le propriétaire. En Allemagne cette déduction est prévue par la loi qui, au paragraphe 22, décide qu' « à la demande du vendeur il faut déduire du prix de vente la somme dont le rendement produit chaque année par l'immeuble durant la période à laquelle s'applique le calcul de l'impôt, sans que cette période puisse s'étendre à plus de 15 années consécutives, sera restée inférieure à 3 0/0 du prix d'acquisition augmenté des majorations prévues au paragraphe 14, numéros 1 à 3 ». Rappelons que ces majorations sont les frais légaux de transfert et les honoraires des intermédiaires, le montant des créances hypothécaires de l'acheteur et les améliorations en général.

La nécessité de défalquer de la plus-value le total des intérêts que n'a pas touchés le contribuable n'est pas évidente quand il s'agit des propriétés bâties, car s'il ne s'agit que de non-locations accidentelles, elles ont dû être prévues par le propriétaire, et si d'autre part l'immeuble est resté constamment sans locataires ou bien si le propriétaire a dû consentir à une réduction durable de ses loyers, la perte d'intérêts se traduit par une diminution de la valeur d'échange de l'immeuble dont le Commissioner évaluera en conséquence la *gross value*. Mais à côté de ces cas ordinaires, normaux pour ainsi dire, de perte d'intérêts, il peut se produire des cas accidentels, tels que catastrophes, travaux publics gênants, inondations, etc... qui peuvent occasionner au propriétaire une perte momentanée d'intérêts dont il

serait juste de lui tenir compte dans le calcul du montant de l'impôt.

Mais pour les propriétés non-bâties et pour celles qui n'ont que des constructions qui ne permettent pas au propriétaire de retirer l'intérêt normal de son capital, la nécessité de défalquer les intérêts perdus devient pressante, car si le propriétaire se contente d'un loyer réduit, ou même s'en passe tout à fait, c'est qu'il compte rattraper plus tard ces intérêts perdus, et c'est un calcul parfaitement légitime : quand un débiteur paie ses dettes, intérêts et capital, on ne considère pas les intérêts accumulés comme un profit que fait le créancier, et il ne serait pas justifié davantage de confondre avec le profit du propriétaire foncier le total des intérêts différés qu'il recouvre en bloc le jour où il vend sa propriété. Les intérêts différés sont bien recouvrés par le propriétaire sous forme d'augmentation de la valeur propre du sol, mais ils n'en restent pas moins, à son point de vue, des « intérêts », et ils doivent comme tels être assujettis non pas à l'impôt sur la rente foncière, mais à l'impôt général sur le revenu s'il existe, ou bien, à son défaut, à quelqu'un des impôts analogues qui en tiennent lieu.

Cependant le législateur anglais n'a pas voulu que les intérêts perdus soient retranchés de la valeur des propriétés, parce qu'il a pensé que tenir compte aux propriétaires des intérêts qu'ils n'ont pas touchés c'est les inviter à ne jamais mettre en rapport leurs propriétés. Si par contre le propriétaire sait qu'il paiera l'impôt sur ses intérêts accumulés comme sur un bénéfice proprement dit, il a avantage à « développer » sa propriété, à la mettre en plein rapport pour en toucher annuellement le revenu et le faire échapper à l'impôt spécial sur la rente foncière. Bref, si la justice exige en théorie qu'on défalque de la plus-value les intérêts

différés, l'utilité demanderait qu'on les assimile à la plus-value elle-même.

Quoi qu'il en soit, de la solution adoptée par le législateur anglais il résulte que, sur la portion des plus-values de la rente foncière qui correspond à un recouvrement d'intérêts, l'*Increment Value Duty* équivaut à un impôt de 20 0/0 sur le revenu, perçu périodiquement en capital, alors que le taux moyen de l'*income-tax* est d'environ 5 0/0.

CHAPITRE VI

L' « UNDEVELOPED LAND DUTY »

SECTION I. — Principes généraux.

L'*Undeveloped Land Duty* est un impôt annuel sur les propriétés urbaines non bâties, perçu au taux de 1/2 penny par livre sur l'*assessable site value* telle qu'elle sert pour la perception de l'*Increment Value Duty*, — la loi prenant des mesures efficaces pour qu'il ne puisse être levé sur les terrains dont la valeur provient de leur emploi à un usage purement agricole.

Le but principal de cet impôt, qui est entièrement nouveau dans la législation fiscale anglaise, est certainement de procurer des ressources au Trésor, mais ce n'est pas là le seul motif qui en a déterminé l'adoption, car le législateur anglais a voulu par cet impôt, en forçant les propriétaires à bâtir sur leurs terrains, faire échec à ce qu'on appelle en anglais « *holding up of land* ». Par cette expression l'on n'entend pas seulement le fait d'un propriétaire qui, possédant un terrain à bâtir demandé par des personnes désireuses d'y construire, refuse de le vendre parce qu'il n'a pas besoin d'argent, et parce que, par exemple, il préfère conserver un agréable jardin dans le cœur d'une ville : ce cas n'est pas rare, mais il n'a qu'une importance secondaire. Ce que l'on entend surtout par « *holding up of land* », c'est le fait d'un propriétaire qui veut bien vendre, mais à son prix, et qui tient la dragée haute aux amateurs de son ter-

rain, c'est-à-dire qui prétend ne le vendre qu'à un prix supérieur à sa valeur actuelle. Bref le législateur anglais a voulu faire échec, dans la plus grande mesure possible, à la spéculation qui sévit en Angleterre comme partout sur les terrains à bâtir, et qu'il considère comme nuisible à la collectivité en général.

En retenant les terrains hors du marché libre, le spéculateur est d'abord la cause d'une véritable inflation du prix des terres, d'une élévation artificielle de leur valeur, et par conséquent d'un appauvrissement supplémentaire de la collectivité dont certains membres soustrayent à la production des richesses, sous forme de placements fonciers urbains, plus de capitaux qu'il ne serait rendu nécessaire par le libre jeu de l'offre et de la demande, et cet appauvrissement supplémentaire de la collectivité signifie entre autres choses qu'il y a moins de capitaux disponibles prêts à s'employer en salaires, et il doit être l'une des nombreuses causes auxquelles il faut apporter remède si l'on veut solutionner la question si grave des ouvriers sans travail.

La spéculation sur les terrains urbains serait ensuite la cause directe de la congestion des villes, et nous pouvons écouter ce que dit à ce sujet M. Lloyd Georges à la Chambre des Communes le 29 avril 1909 (Budget Statement) : « Un résultat désastreux de l'avidité des propriétaires fonciers urbains c'est que le sol qui est essentiel au libre et sain développement des villes est retenu hors du marché libre afin d'en surélever la valeur, que les villes sont resserrées et que leurs habitants s'entassent dans des demeures qui sont coûteuses sans être confortables. Vous n'avez qu'à acheter une carte d'Etat-Major et en réunir les feuilles qui comprennent quelque ville que vous connaissez ainsi que ses abords immédiats, et vous verrez de suite ce que je veux

dire. Vous trouverez, en règle générale, votre ville ou village pressé dans un coin de la carte, et des habitations agglutinées d'aussi près que possible, avec de temps en temps une cour dans laquelle se glisse bien rarement un rayon de soleil, mais sans rien qui justifierait le titre de « jardin ». Et pourtant alentour s'étendent des milles carrés de terre qui ne sert à rien, ou tout au moins sur laquelle rien n'est construit ; la terre dans les villes semble se louer au gramme comme si c'était du radium...

« Vous ne pouvez vous défendre de sentir combien la communauté aurait pu être rendue plus saine et plus heureuse dans ces villes et dans ces villages s'ils avaient été tracés selon des principes plus larges et plus rationnels, avec pour chaque locataire un jardin d'une étendue raisonnable qui servirait de terrain de jeux et de jardin potager ou d'agrément pour l'ouvrier et sa famille, et qui aiderait même, en beaucoup d'endroits, à solutionner le problème du manque de travail (1). »

L'une des intentions du législateur anglais, exprimée par la bouche du Chancelier de l'Echiquier, c'est donc d'obliger les propriétaires, au moyen d'un impôt spécial sur la propriété non bâtie, à vendre leurs terrains ou à y bâtir, afin de décongestionner les centres urbains et de donner plus de travail à l'industrie et aux ouvriers. A cela les adversaires de l'impôt ont cru devoir répondre que si l'*Undeveloped Land Duty* fait échec, dans une large mesure, à la spéculation, dont ils ne nient pas les inconvénients, du moins passe-t-il au travers du but et frappe-t-il également les propriétaires qui n'ont rien de commun avec les spéculateurs et qui sont disposés à vendre leurs terrains au

(1) Cf. *Parliamentary Debates*, H. of C., 29 avril 1909, col. 534.

prix courant du marché. L'*Undeveloped Land Duty* tend en effet à déterminer les propriétaires à mettre leurs terrains en rapport, mais il est évident que tous les propriétaires ne peuvent pas le faire, quand même ils le voudraient, car il ne suffit pas de mettre un impôt sur les terrains vagues pour y faire pousser les maisons comme des champignons, s'il n'y a pas une demande pour ces maisons. Or la quantité des terrains urbains qui sont à bâtir excède toujours de beaucoup la quantité des terrains urbains qui sont nécessaires pour satisfaire la demande : à Glascow par exemple, a fait remarquer M. Balfour (1), il a été calculé que l'augmentation tout entière de la population ne nécessite chaque année des constructions nouvelles que sur une superficie de 40 acres ; parmi tous les propriétaires entre lesquels se répartit l'immense périphérie de Glascow, il y en a donc bien peu qui peuvent vendre leurs terrains au cours du jour, et leur faire supporter l'*Undeveloped Land Duty*, c'est dès lors exiger l'impossible d'un grand nombre d'entre eux, exiger qu'ils construisent des maisons quand la population n'en a pas besoin.

A cette argumentation le président du Board of Trade répondit (2), non sans quelque apparence de raison, que 40 acres de terre ne correspondent nullement aux besoins normaux de la population de Glascow, ville où 120.000 personnes vivent resserrées dans des logements d'une seule pièce. Cette effroyable congestion n'a pas d'autre cause que le prix excessif des terrains à bâtir dans les faubourgs, et elle doit rester telle tant que ce prix sera plus élevé qu'il ne faut.

En admettant donc qu'une injustice soit causée aux propriétaires non spéculateurs par l'impôt qui vise les spéculateurs, l'intérêt public, joint à la nécessité pour l'Etat de se procurer des ressources, suffirait à justifier l'impôt spécial sur les terrains à bâtir, — mais les partisans de l'*Undeveloped Land Duty* se sont efforcés de présenter en faveur de cet impôt un surcroît d'arguments.

(1) Cf. *Parliamentary Debates*, H. of. C., 3 May 1909, col. 759.
(2) Cf. *Parliamentary Debates*, H. of. C., 3 May 1909, col. 844.

Ecoutons encore le Chancelier de l'Echiquier : « Le propriétaire d'un terrain de valeur qui est demandé ou qui sera vraisemblablement demandé dans un avenir rapproché pour être couvert de constructions, ce propriétaire qui se contente de tirer de cette propriété un revenu tout à fait disproportionné à la valeur du fonds dans l'espoir de se rattraper sur le prix de vente qu'il trouvera ultérieurement, ce propriétaire est dans une situation analogue à celle de l'individu qui place son argent en valeurs mobilières et qui remploie la plus grande partie de ses dividendes, mais tandis que ce dernier est contraint de payer l'*income-tax* à la fois sur la portion de ses dividendes dont il a effectivement joui et sur la portion qu'il a remployée, le premier échappe complètement à l'impôt sur ses capitaux qui s'accumulent, et cela bien que le dernier augmente par son renoncement personnel la richesse de la communauté, tandis que le premier, en retirant du marché libre un terrain qui est demandé par l'industrie ou pour la construction de maisons, crée une inflation spéculative du prix des terres qui est socialement malfaisante (1). »

La pensée du législateur anglais, ou du moins du promoteur de cet impôt, c'est donc que la valeur des propriétés foncières non bâties ne doit pas, plus que les autres catégories de valeurs, être exempte des charges de l'impôt, et que

(1) Cf. *Parliamentary Debates*, H. of. C., 29 April 1909, col. 536

le propriétaire foncier doit contribuer à ces charges sur ses revenus différés absolument comme s'il en jouissait au fur et à mesure de leur production. L'argumentation du Chancelier de l'Echiquier n'avait qu'un défaut, c'est qu'afin de frapper l'esprit de l'auditeur elle ne faisait penser qu'à ce propriétaire qui *refuse* de mettre en rapport son bien-fonds parce qu'il sait qu'il rattrapera dans la suite sa perte momentanée d'intérêts, propriétaire qui est très clairement dans la même situation que le porteur de valeurs mobilières auquel il est fait allusion, mais les propriétaires se divisent en deux catégories comme les terrains qu'ils possèdent. De tous les terrains qui sont situés aux alentours d'une ville et qui ont une valeur comme terrains à bâtir, une partie seulement peut à un moment donné être immédiatement mise en rapport; le reste aussi sera vraisemblablement mis en rapport, puisqu'il a de ce fait une valeur d'échange supérieure à sa valeur pour un usage purement agricole, mais ce ne pourra être que dans un avenir plus ou moins rapproché. On pourrait donc être tenté de croire que les propriétaires de ces derniers diffèrent du porteur de valeurs mobilières qui remploie ses dividendes en ce que celui-ci n'est jamais obligé de faire servir à un nouveau placement ses dividendes à mesure qu'il les touche, tandis que pour les premiers le remploi des intérêts se fait automatiquement et malgré eux tant que leurs terrains ne sont pas en mesure d'être mis en rapport. Mais ce qu'il faut considérer ce n'est pas le fait que ces propriétaires, ou leurs ayants droit, sont obligés par la force des choses de laisser leurs intérêts se capitaliser, ce qu'il faut considérer c'est leur intention : le propriétaire qui achète un terrain qui ne peut être immédiatement mis en rapport sait à quoi s'en tenir, et si sa volonté n'intervient plus après l'acquisition dans la capitalisation des intérêts, du moins le propriétaire a-t-il, avant de se rendre acquéreur, prévu cette impossibilité de recueillir chaque année les intérêts de son capital et y a consenti.

La comparaison du Chancelier de l'Echiquier était donc exacte en tous ses points essentiels, et nous pouvons conclure avec lui qu'il est juste de faire supporter leur part de charges publiques aux propriétaires de terrains à bâtir sur ces revenus pour lesquels ils se contentent d'une jouissance différée, et nous pouvons remarquer à ce sujet que le taux de 1/2 penny par livre sur l'*assessable site value* des terrains équivaut, au taux de capitalisation de 5 0/0, à un peu plus de 4 0/0 du revenu (qui correspond à la valeur de la rente foncière), c'est-à-dire que l'*Undeveloped Land Duty* est pour les terrains à bâtir à peu près l'équivalent de l'*income tax* sur les autres catégories de revenus.

SECTION II. — La structure de l'Undeveloped Land Duty.

L'*Undeveloped Land Duty* est défini dans la clause 16, section 1, du Finance Act : « *Sous les dispositions de la présente partie de cet Act il sera perçu pour l'année fiscale qui se termine le* 31 *mars* 1910 *et ensuite pour chaque année fiscale, sur la site value des terrains non-bâtis, un impôt appelé Undeveloped Land Duty, au taux de un demi-penny par vingt shillings de cette site value.* »

§ 1. — Qu'est-ce que la site value qui sert pour le calcul de l'Undeveloped Land Duty ?

C'est la section 3 de la clause 16 qui répond à cette question : « *Pour le calcul de l'Undeveloped Land Duty la site value* (valeur d'emplacement) *des terrains non-bâtis sera soit la valeur adoptée comme « original site va-*

lue » soit la valeur déterminée à une occasion périodique ultérieure ». La clause 28 nous apprend ensuite quelles sont les occasions périodiques dont il s'agit : « *Dans le but d'obtenir une évaluation périodique des terrains non-bâtis, les Commissioners devront, dans l'année* 1914, *et ensuite de* 5 *ans en* 5 *ans, évaluer la site value de ces terrains telle qu'elle est au* 30 *avril*... »

C'est donc la *site value* (*assessable site value*) telle qu'elle résulte de l'évaluation générale de 1909, et telle qu'elle sert pour le calcul de l'*Increment Value Duty*, qui doit aussi servir au début pour le calcul de l'*Undeveloped Land Duty*, et dans la suite ce sera la même valeur fraîchement déterminée à époques régulières. Ces deux impôts ont donc une souche commune puisqu'ils sont levés sur la même valeur, et ce sont tous les deux des impôts sur la rente foncière, mais il y a cependant entre eux des différences considérables : l'un est perçu à des occasions spéciales, l'autre l'est annuellement ; l'un est levé au taux de 20 0/0 du capital, l'autre l'est à celui de 1/2 penny par £, c'est-à-dire de 1/480, taux qui permet de le considérer comme l'équivalent d'un impôt d'environ 4 0/0 sur le revenu de la rente foncière ; en outre l'un porte en principe sur la rente foncière de tous les biens-fonds, tandis que l'autre ne porte que sur celle des terrains urbains non-bâtis. Mais la différence qui nous semble la plus importante, c'est que tandis que l'*Increment Value Duty* ne porte jamais que sur le produit de la rente foncière postérieur au 30 avril 1909 et seulement sur les plus-values absolues de cette rente, l'*Undeveloped Land Duty* porte sans distinction sur l'intégralité de la valeur propre des terrains qui lui sont assujettis : il est en effet d'abord perçu pendant 5 ans sur *assessable site value* calculée en 1909, et quand sera faite en 1914 une fraîche évaluation, point ne sera besoin que cette valeur présente une plus-value pour qu'il puisse être à nouveau perçu, — si au lieu d'une plus-value l'*assessable site value* présente une moins-value dans tel cas particulier, c'est-à-dire si la valeur du terrain a diminué depuis 1909, l'*Undeveloped Land Duty* n'en continuera pas moins à être perçu proportionnellement.

Si la valeur imposable d'un terrain assujetti à l'*Undeveloped Land Duty* présente, ultérieurement à 1909, une plus-value sur laquelle est perçue l'*Increment Value Duty*, il faut toutefois faire une restriction à ce principe que l'*Undeveloped Land Duty*, porte sur la totalité de la valeur propre du sol, car le législateur anglais n'a pas voulu que ces deux impôts puissent se cumuler, que l'*Undeveloped Land Duty* puisse être perçu sur les valeurs qui ont été assujetties à l'*Increment Value Duty*. A cet effet le deuxième alinéa de la clause 16, section 3, prévoit que « *quand l'Increment Value Duty a été payé sur une plus-value d'un terrain assujetti à l'Undeveloped Land Duty, la site value de ce terrain devra, pour le calcul de l'Undeveloped Land Duty, être réduite de cinq fois le montant des sommes payées à titre d'Increment value Duty* », d'où il résulte que, 5 fois 20 0/0 étant égaux à 100 0/0, l'impôt sur les terrains à bâtir ne peut jamais être perçu sur les augmentations de la valeur de ces terrains quand elles ont été assujetties à l'*Increment Value Duty*. En effet, soit un terrain dont l'*original site value* a été fixée à 100.000 francs : l'*Undeveloped Land Duty* est perçu chaque année sur cette valeur ; en 1914 la *site value* est fixée à 125.000 francs, et l'*Undeveloped Land Duty* est dès lors perçu sur cette nouvelle valeur ; mais en 1918 le terrain est vendu, l'*assessable site value* est de 150.000 francs, et l'*Increment Value Duty* est perçu sur 40.000 francs : en cette

même année 1918 l'*Undeveloped Land Duty* ne sera perçu que sur 125.000—40.000, c'est-à-dire que sur 85.000 francs, et à partir de 1919, année de l'évaluation périodique, il sera perçu sur 150.000—40.000, c'est-à-dire sur 110.000 francs, en admettant que l'*assessable site value* se maintienne à 150.000 francs.

Cette solution est tout à l'avantage des propriétaires fonciers, mais nous devons faire remarquer qu'elle n'est pas conforme aux principes théoriques sur lesquels sont fondés les deux impôts que nous étudions : puisque l'*Increment Value Duty* est justifié comme impôt supplémentaire spécial sur la rente foncière, et l'*Undeveloped Land Duty* comme équivalent de l'*income-tax* sur la rente foncière des propriétés non-bâties, la perception de l'un de ces deux impôts n'aurait pas dû exclure celle de l'autre. De la solution adoptée par le législateur anglais il résulte que l'*income-tax* et l'*Increment Value Duty* sont perçus conjointement sur la rente foncière des propriétés bâties, tandis que sur la rente foncière des proprétés non-bâties la perception de l'*Increment Value Duty* met obstacle à celle de l'*Undeveloped Land Duty* qui devait remplacer l'*income-tax*. Il faut avouer qu'il y a là un manque de logique.

§ 2. — Quels sont les immeubles qui sont assujettis à l'Undeveloped Land Duty ?

Ce sont les propriétés « *non-développées* » (undeveloped land), mais qu'entend-on par là ? La définition de l'*undeveloped land* est donnée dans la clause 16, section 2 : « *Dans le but de la perception de l'Undeveloped Land Duty, un terrain sera tenu pour non-développé s'il n'a pas été utilisé à la construction de maisons d'habitation ou de bâtiments devant servir à un commerce ou une industrie autre que l'agriculture (mais qui peuvent être des serres vitrées), ou s'il n'est pas autrement utilisé de bonne foi par un commerce ou une industrie autre que l'agriculture...* »

De cette définition il résulte que les immeubles qui sont assujettis à l'impôt sont principalement les terrains non bâtis, mais ce ne sont pas forcément *tous* les terrains non bâtis, car la loi prévoit le cas de terrains qui sont utilisés de bonne foi pour l'exercice d'un commerce ou d'une industrie sans qu'ils soient couverts de constructions : ce sera le cas, par exemple, des chantiers qui sont nécessaires à l'exercice de certaines professions, tels que ceux des marchands de fer, des entrepreneurs de constructions, des marchands de charbon, etc... qui sont de simples terrains vagues où sont déposés des matériaux ou matières premières qui, ne craignant pas les intempéries, ne sont pas renfermés dans des constructions proprement dites.

Le texte spécifie que pour être exempt de l'*Undeveloped Land Duty*, un terrain doit être ou bien couvert de maisons d'habitation ou bien utilisé, avec ou sans constructions, par un commerce ou une industrie *autre que l'agriculture*, les terrains agricoles sont donc en principe considérés comme non-développés et assujettis à l'*Undeveloped Land Duty*, et c'est pour cela que le texte spécifie également que ces bâtiments, dont la présence sur un terrain le fait considérer comme « développé », peuvent être des serres, car le législateur a eu l'intention d'épargner de l'impôt les terrains employés par l'industrie maraîchère.

Nous verrons d'ailleurs plus loin que si les terrains agricoles sont en principe assujettis à l'*Undeveloped Land Duty*, ils bénéficient d'autre part d'une exemption spéciale qui les fait échapper complètement à cet impôt quand ils tirent leur valeur de leur emploi à un usage purement agricole.

Quoi qu'il en soit, les dispositions qui précèdent ne s'appliquent qu'aux terrains qui sont mis en rapport par l'érection de maisons d'habitation, de serres, ou de constructions diverses, ou qui sont utilisés par un commerce ou une industrie, mais comme il fallait prévoir le cas où les maisons deviennent inhabitées, et celui où le terrain cesse de recevoir l'un des emplois ci-dessus, la sous-section *a*) prévoit que « *quand un terrain, après avoir été ainsi « développé » redevient « non-développé » parce que les constructions sont abandonnées ou parce qu'il cesse d'être utilisé par un commerce ou une industrie, il sera, au bout d'une année, traité comme terrain non-développé et assujetti comme tel à l'Undeveloped Land Duty tant qu'il ne sera pas à nouveau mis en rapport* ».

Si certains propriétaires, après avoir mis en rapport leurs terrains, cessent d'en entretenir les constructions, ou bien cessent de les avoir en rapport d'une façon quelconque, il y en a d'autres qui, par contre, dépensent des sommes importantes pour que leurs terrains soient mis en valeur, sinon par eux-mêmes du moins par d'autres, bref pour préparer leurs terrains à recevoir des constructions : tel propriétaire d'un terrain d'une superficie considérable peut, par exemple, dépenser des sommes importantes pour y établir un système d'égouts ou pour le sillonner de chemins d'accès aux voies publiques, et bien qu'il n'agisse évidemment que dans son intérêt personnel, le législateur anglais le considère comme un bon propriétaire qu'il faut encourager, car son action ne peut avoir pour but que de hâter la mise en valeur de sa propriété, et s'il a ainsi dépensé £ 100 par acre, son terrain n'est plus considéré comme non-développé et n'est pas assujetti à l'*Undeveloped Land Duty*. C'est là l'objet de la clause 16, section 2, alinéa *b*), dont voici la

substance : « *Quand le propriétaire d'un terrain compris dans un plan quelconque de mise en valeur montre que, soit lui-même, soit ceux dont il est l'ayant droit, ont fait pour la construction de routes ou d'égout, et dans l'intention de mettre ce terrain en valeur, des débours s'élevant à £ 100 par acre, ce terrain sera considéré comme mis en rapport, bien qu'il ne le soit pas effectivement, mais il ne pourra être tenu compte d'aucune dépense qui date de plus de 10 ans* (limite portée à 20 ans par le Revenue Act, 1911), *et si le montant des sommes dépensées ne couvre pas la totalité du fonds compris dans le plan de mise en valeur, c'est la partie du fonds pour le développement de laquelle les dépenses ont été principalement faites que les Commissioners devront considérer comme mise en rapport.* »

Pour que le bénéfice de cette exemption puisse profiter à un propriétaire de terrains, il faut donc que plusieurs conditions soient réunies :

1° Il faut que les travaux d'amélioration soient relatifs à des routes ou à des égouts, la rédaction du texte étant limitative et ne permettant pas que l'exemption soit étendue à d'autres sortes de travaux tels que plantations, travaux de nivellement, de clôture, de protection contre les eaux, qui sont pourtant nécessaires pour la mise en rapport des terrains...

2° Il faut que ces travaux aient été exécutés en exécution d'un plan de mise en valeur ; cette condition n'est d'ailleurs pas draconienne, car la loi n'exige pas que le plan ait été écrit, ni même formel d'une façon quelconque, et par conséquent le propriétaire peut toujours dire que c'est en vertu d'un plan qu'il a fait exécuter ces travaux. Mais le législateur a surtout pris cette disposition pour que le propriétaire ne puisse se prévaloir de l'exemption que sur la portion des terrains qu'il a eu l'intention de dévelop-

per : il faut en effet, pour qu'un terrain bénéficie de l'exemption, *qu'il soit compris dans le plan de sa mise en valeur*, d'où il résulte que si un propriétaire effectue sur un terrain des travaux d'égouts ou de chemins avec l'intention manifeste de n'en développer qu'une partie, c'est seulement sur la valeur de cette partie-là qu'il pourrait bénéficier de l'exemption, car le reste n'est pas compris dans « son plan de mise en valeur ».

3° Les dépenses ne doivent pas remonter à plus de 20 ans, parce que le législateur a pensé qu'un propriétaire qui fait exécuter sur un terrain des travaux préparatoires à une mise en valeur qu'il attend plus de 20 ans pour rendre effective est un de ces propriétaires qui retiennent les terres hors du marché libre et contre lesquels est dirigé l'*Undeveloped Land Duty*. D'autre part il fallait craindre que les propriétaires ne se servent de cette exemption pour échapper indéfiniment à l'*Undeveloped Land Duty*, en dépensant une fois pour toutes £ 100 par acre sur leurs terrains,c'est-à-dire environ 5.000 francs par hectare : le propriétaire d'un terrain d'un hectare qui vaut 100 francs le mètre, par exemple, et dont la valeur totale est par conséquent de un million, n'aurait eu, s'il n'y avait cette limite de 20 ans, qu'à dépenser 5.000 francs à construire un raccordement d'égout, pour échapper à tout jamais à l'*Undeveloped Land Duty*. A ce propos nous pouvons remarquer que 20 ans c'est déjà bien long, et que de plus, comme il suffit pour échapper à l'*Undeveloped Land Duty* de dépenser £ 100 par acre, *quelle que soit la valeur du terrain*, cette exemption est de nature à restreindre considérablement le champ d'application de l'impôt, et par conséquent à compromettre son rendement qui, nous le verrons, n'est jusqu'à présent pas brillant.

Enfin la dernière partie de cet alinéa prévoit le cas où les sommes qui ont été dépensées en travaux d'égouts ou de chemins sur une propriété non-bâtie ne se montent pas à £ 100 par acre, c'est-à-dire ne couvrent pas la totalité de la propriété. Dans ce cas le législateur a décidé que le propriétaire bénéficiera d'une exemption de l'*Undeveloped Land Duty* proportionnelle à ses débours, et les Commissioners auront à déterminer pour quelle partie du terrain les dépenses ont été principalement faites. Soit une propriété de 2 acres sur laquelle le propriétaire n'a dépensé que £ 100 : le propriétaire ne paiera l'*Undeveloped Land Duty* que sur la moitié de son terrain, mais il importe pour deux raisons de savoir sur quelle moitié : d'abord parce que le terrain n'a peut-être pas partout la même valeur, et dès lors il est nécessaire de savoir à quelle partie l'exemption doit profiter, ensuite parce qu'il est nécessaire de déterminer une fois pour toutes quelle est la portion du terrain qui bénéficie de l'exemption, afin que si le terrain est ultérieurement divisé entre plusieurs propriétaires, ils sachent comment l'impôt doit se répartir entre eux.

Mais si la loi a prévu le cas où le montant des dépenses ne s'élève pas à £ 100 par acre, elle n'a pas prévu le cas où il dépasse ce chiffre : soit un terrain d'une contenance de 2 acres sur lequel £ 300 ont été dépensées, et supposons que le propriétaire achète ultérieurement un terrain adjacent d'une contenance de 1 acre, l'exemption couvre-t-elle ce nouvel apport de terrain ? Quand l'acquisition de ce terrain contigu a été faite *avant* l'évaluation originelle de 1909, la question ne se pose pas en pratique parce que rien dans la loi n'autorise les Commissioners à la soulever, c'est-à-dire à rechercher si la propriété a été achetée en une ou plusieurs fois. Mais qu'en est-il si le propriétaire se rend

acquéreur de ce terrain contigu *après* l'évaluation de 1909 ? La question est douteuse, car en 1909 (ou lors d'une quelconque des occasions périodiques ultérieures) les Commissioners ont reconnu que tels travaux, ayant coûté tel prix, ont été effectués sur un terrain *dont ils ont déterminé les dimensions*, et si plus tard le propriétaire leur demande de lui faire profiter de l'exemption sur un terrain contigu nouvellement acquis, ne pourront-ils pas rejeter sa demande en arguant qu'il faut regarder sa propriété comme constituée de deux portions qui sont toujours distinctes ? Pour répondre à cette question il faut distinguer : si le terrain nouvellement acquis par le propriétaire ne retire aucun avantage des travaux qui ont été effectués sur l'ancien fonds, il ne peut être question de lui étendre le bénéfice de l'exemption ; mais s'il en bénéficie, si ces travaux lui sont utiles, on s'accorde à reconnaître que, bien que le propriétaire n'ait pas eu l'intention de lui procurer ce bénéfice quand il ne le possédait pas encore, bien qu'il ne l'ait pas intentionnellement compris dans son « plan de mise en valeur », il est juste de lui étendre le bénéfice de l'exemption de l'*Undeveloped Land Duty*.

§ 3. — Des propriétés non-bâties qui sont exemptes de l'Undeveloped Land Duty.

Le législateur anglais a restreint la portée de l'*Undeveloped Land Duty* par un certain nombre d'exemptions qui sont analogues à celles qui ont été prévues pour l'*Increment Value Duty*, et qui se justifient ou qui ont été adoptées pour les mêmes raisons. Ces exemptions sont contenues dans les clauses 17 et 18 et sont, en suivant l'ordre du texte :

1° *L'Undeveloped Land Duty ne sera pas perçu sur les terrains dont la site value n'est pas supérieure à £ 50 par*

acre », c'est-à-dire environ 0 fr. 30 le mètre carré. En pratique ce sont surtout les terrains agricoles dont la valeur n'excède pas 3.000 francs par hectare, et c'est principalement pour eux que cette exemption a été adoptée, car, de même que pour l'*Increment Value Duty*, le législateur a voulu que les terrains agricoles soient aussi complètement que possible exemptés de l'impôt, mais dans le cas de l'*Undeveloped Land Duty*, ce n'est pas seulement pour encourager l'agriculture qu'est prévue cette exemption : l'un des objets de l'*Undeveloped Land Duty* est de déterminer les propriétaires à mettre en valeur leurs biens-fonds quand ils ont une valeur comme terrains à bâtir, or quand un fonds a comme terrain agricole une valeur supérieure à celle qu'il aurait comme terrain à bâtir, le fonds est mis à son meilleur emploi s'il est effectivement employé pour l'agriculture, et l'*Undeveloped Land Duty* n'a plus lieu d'être appliqué.

Quoi qu'il en soit il est certain qu'il y a des terrains à bâtir qui profiteront de cette exemption, mais cela n'a qu'une minime importance, et sur ces terrains de peu de valeur la spéculation n'est pas assez dangereuse pour qu'il soit nécessaire de l'y pourchasser.

2° Mais si la valeur des terrains agricoles proprement dits est le plus souvent inférieure à £ 50 par acre, elle lui est aussi quelquefois supérieure : c'est le cas des houblonnières, des cultures maraîchères, etc... Le législateur anglais a donc prévu que « *quand la site value d'un terrain agricole est supérieure à £ 50 par acre l'Undeveloped Land Duty ne sera perçu que sur la somme dont la site value excède la valeur du fonds comme terrain agricole* ». Soit un terrain dont la valeur est de £ 70 par acre pour servir de houblonnière et qui est employé comme tel, et de £ 60

par acre comme terrain à bâtir : l'*Undeveloped Land Duty* ne sera pas perçu ; mais si la valeur comme terrain à bâtir est de £ 80 au lieu de £ 60, l'impôt doit être perçu sur £ 10 par acre. Il y a donc une différence considérable entre la solution adoptée pour les terrains dont la valeur agricole est égale ou inférieure et ceux dont elle est supérieure à £ 50 par acre, puisque les premiers sont taxés sur la totalité de leur *site value* dès qu'elle est supérieure à £ 50 comme terrains à bâtir, tandis que les seconds ne le sont que sur l'excédent d'une valeur sur l'autre ; dans l'exemple ci-dessus nous avons vu que la *site value* du terrain est de £ 80 par acre, l'*Undeveloped Land Duty* n'est perçu que sur £ 10 ; si par contre l'*assessable site value* d'un fonds employé comme terrain agricole est de £ 50 ou moins, tandis qu'elle est de £ 60 si l'on emploie le fonds comme terrain à bâtir, l'*Undeveloped Land Duty* est perçu sur la totalité des £ 60. La raison de cette différence reste obscure.

3° L'*Undeveloped Land Duty* ne sera pas perçu :

a) « *Sur la site value des parcs, jardins, ou espaces libres quand le public a le droit d'y pénétrer* ». Le texte ne spécifie pas si l'exemption profite au propriétaire d'un parc sur lequel le public a le droit de pénétrer, mais sans pouvoir s'écarter d'un ou de plusieurs sentiers déterminés, — mais on entend qu'il faut le libre accès du public pour que le propriétaire soit exempté de l'*Undeveloped Land Duty* ;

b) « *Sur la site value des bois, parcs, jardins ou espaces libres dont le propriétaire accorde au public en général ou aux habitants de la localité (ainsi qu'aux forces de terre et de mer pour y faire l'exercice) un accès raisonnable, si les Commissioners sont d'avis que cet accès est utile au public* », — le texte ne définit pas ce qu'il faut entendre par un accès « raisonnable » ;

c) « *Sur la site value d'un terrain quelconque, quand il est montré aux Commissioners que s'il reste non-bâti c'est en exécution d'un plan défini dressé, avant ou après l'entrée en vigueur de la loi, pour la mise en valeur de l'espace dont il fait partie, si les Commissioners pensent qu'il est « raisonnablement nécessaire » dans l'intérêt du public, ou en vue du caractère des alentours, qu'on ne construise pas sur le terrain* », — cette clause a pour but d'exempter de l'*Undeveloped Land Duty* les jardins urbains dont la jouissance est réservée aux habitants des maisons qui les entourent, jardins qui sont si nombreux à Londres en particulier et qui constituent l'un des agréments de cette grande ville, en même temps qu'ils sont nécessaires à son aération ;

d) « *Sur la site value de tout terrain qui est employé de bonne foi comme terrain de jeux, si les Commissioners ont reçu l'assurance que le terrain reçoit cette utilisation en vertu d'une convention avec le propriétaire, convention qui, dans sa forme originelle, avait au moins 5 ans à courir, ou si les Commissioners sont d'avis que telles circonstances rendent probable que le terrain continuera à être utilisé comme terrain de jeux.* »

Cette exemption ressemble beaucoup à celle que nous avons déjà rencontrée dans l'étude de l'*Increment Value Duty*, mais tandis que seules les personnes morales peuvent se prévaloir de l'exemption de l'*Increment Value Duty*, tout propriétaire peut bénéficier sur un terrain de jeux, aux conditions ci-dessus, de l'exemption de l'*Undeveloped Land Duty*. Il faut remarquer en outre que ce que la loi exige ce n'est pas qu'au moment de l'évaluation la convention en question ait encore au moins 5 ans à courir, mais qu'elle ait été originellement faite pour au moins 5 ans : par conséquent le propriétaire bénéficie de l'exemption aussi bien

dans la cinquième ou dans la dernière année de la convention que dans la première. Il en est d'ailleurs de même pour l'exemption analogue de l'*Increment Value Duty*.

4° La section 4 de cette clause 16 a ensuite pour but d'exempter de l'*Undeveloped Land Duty* tout terrain d'une superficie maximum d'un acre (40 ares) sur lequel est construit au moins une maison d'habitation, à condition qu'il soit la dépendance directe de cette maison. Soit un terrain d'un acre qui est divisé en deux lots sur un desquels une maison est construite : le propriétaire ne bénéficie de l'exemption que sur celui des deux lots qui porte la maison.

Jusqu'ici nous savons que pour être considéré comme « développé », et en conséquence pour échapper à l'*Undeveloped Land Duty*, un terrain doit avoir été « utilisé à la construction de maisons d'habitation ou de bâtiments devant servir à un commerce ou à une industrie ... ou être utilisé de bonne foi par un commerce ou une industrie... », nous savons maintenant que si c'est une maison d'habitation qui est construite sur le terrain, la superficie de celui-ci ne doit pas dépasser un acre. Le texte ne le dit pas explicitement, mais puisque les terrains d'un acre sont formellement exemptés de l'*Undeveloped Land Duty*, c'est que ceux de plus d'un acre lui sont assujettis. Par ailleurs le texte ne faisant pas d'autres restrictions, on en conclut que tout terrain qui est effectivement utilisé par un commerce ou par une industrie autre que l'agriculture échappe à l'*Undeveloped Land Duty*, quelle que soit son étendue, — ce qui est parfaitement logique.

Lorsqu'une maison d'habitation est entourée d'un jardin de plus d'un acre, le propriétaire est-il donc toujours assujetti à l'*Undeveloped Land Duty*? Pas forcément, car il en est encore exempt si son jardin réunit deux conditions : que

la *site value* du fonds ne soit pas supérieure à vingt fois la valeur locative globale de l'immeuble, telle qu'elle est déterminée pour la percepion de l'*income-tax*, — et que la superficie du terrain ne soit pas supérieure à cinq acres (2 hectares)

De ces deux conditions la raison d'être de la première est que 20 fois le revenu que le propriétaire tire ou peu tirer de son immeuble dans son état actuel étant le capital que le loyer représente calculé au taux de 5 0/0, le fonds n'est pas en plein rapport si la valeur propre du terrain est à elle seule supérieure au loyer capitalisé de l'immeuble. Le propriétaire est dès lors un spéculateur qui se contente d'un revenu inadéquat à la valeur de son terrain dans l'espoir de se rattraper ultérieurement sur le prix de vente, bref c'est un de ces individus que vise directement l'*Undeveloped Land Duty*. Soit un jardin d'une contenance de 2 acres et d'une *assessable site value* de 100.000 francs, sur lequel est construit une maison qui se loue,ou peut se louer,2.000 fr. ; 20 fois 2.000 = 40.000, et la *site value* étant supérieure à 20 fois le loyer de l'immeuble, le propriétaire doit payer l'*Undeveloped Land Duty* ; — s'il ne veut point s'y résoudre il lui faudra ou bien partager son jardin en deux lots de un acre et faire construire une maison sur celui des deux lots qui ne contiendra pas la maison existante, ou bien démolir cette maison et la remplacer par une autre d'une valeur locative adéquate à l'*assessable site value* du terrain.

La seconde condition de l'exemption, c'est que la superficie du jardin n'excède pas cinq acres : il en résulte que tout propriétaire d'une maison d'habitation entourée d'un jardin d'une contenance de plus de cinq acres paie nécessairement l'*Undeveloped Land Duty* quelle que soit la valeur du terrain par rapport au loyer de l'immeuble (à moins toutefois que la

site value du fonds n'excède pas £ 50 par acre, ou que le propriétaire accorde au public sur son jardin un accès « raisonnable » et « utile »). Ce propriétaire n'est pas forcément un spéculateur car il se peut qu'il loue sa propriété à un prix qui soit adéquat à la valeur du terrain, c'est-à-dire que le fonds soit en plein rapport, bien qu'il ne dépende que d'une seule maison d'habitation : le propriétaire n'a, dès lors, aucun intérêt à fragmenter sa propriété pour y construire plusieurs maisons d'habitation, mais le législateur anglais a pensé que du moment qu'un terrain a, comme terrain à bâtir, une valeur supérieure à £ 50 par acre, c'est que la collectivité urbaine le demande pour satisfaire normalement son besoin d'extension, et qu'il faut dès lors inciter les propriétaires à faire de leurs biens-fonds, quand ils ne portent pas au moins une maison par 5 acres, l'usage le plus profitable possible à la collectivité quand ils n'y sont pas poussés par leur intérêt personnel, et quand bien même ils ne sont pas spéculateurs.

Mais si le propriétaire d'une maison qui est entourée d'un jardin de plus de cinq acres paie en principe l'*Undeveloped Land Duty* si le terrain vaut plus de £ 50 par acre, ce n'est pas à dire qu'il le paie sur la totalité de sa propriété : le deuxième alinéa de la section 4, que nous sommes en train d'étudier, prévoit en effet qu'en ce cas 5 acres seront choisis par les Commissioners, sur la superficie totale, pour être exemptés de l'impôt, et que ce seront les 5 acres qu'ils jugeront les plus propres à servir de jardins ou de terrains de récréation en connexité avec la maison d'habitation.

3° La clause 18 établit une dernière exemption, au profit des petits cultivateurs : « *L'Undeveloped Land Duty ne sera pas perçu sur la site value de tout fonds employé à la culture, qui est occupé et cultivé par son propriétaire, quand la total value de ce fonds, jointe à celle de tous autres biens-fonds, qui appartiennent au même propriétaire, n'est pas supérieure à* £ 500. » Si le terrain agricole qui est possédé et cultivé par un petit propriétaire n'a pas une *site value* de plus de £ 50 par acre, il ne peut être assujetti à l'*Undeveloped Land Duty* et n'a pas besoin de cette exemption : cette clause se rapporte donc au cas où un terrain agricole, occupé et cultivé par son propriétaire dans les conditions ci-dessus, a comme terrain à bâtir une valeur qui est à la fois supérieure à £ 50 par acre et à sa valeur comme terrain agricole, — c'est donc surtout aux petits maraîchers de banlieue qu'est destinée cette exemption.

§ 4. — Qui doit supporter la charge de l'Undeveloped Land Duty ?

Le législateur anglais a voulu que l'*Undeveloped Land Duty* soit toujours payé par le propriétaire du terrain, et effectivement par lui, et par propriétaire il entend soit le titulaire du droit de propriété, soit, dans le cas des terrains loués à long terme, le locataire ou le sous-locataire qui a droit au bail en vertu d'un loyer ayant encore plus de 50 ans à courir, parce qu'alors on peut le considérer comme propriétaire bien plus justement que le titulaire du droit de propriété.

Dans le cas où l'immeuble assujetti à l'*Undeveloped Land Duty* est occupé par le propriétaire lui-même, c'est forcément lui qui supporte la charge de l'impôt, mais si l'immeuble est occupé par un locataire, les parties ont pu convenir, soit dans le contrat de bail, soit par contrat séparé, que le locataire s'engage à supporter tous impôts sur l'immeuble. En vertu d'un tel contrat le locataire serait obligé de payer l'*Undeveloped Land Duty*, et le but de l'impôt ne serait pas

atteint : c'est ce qu'a voulu éviter le législateur en décidant, clause 19, que « ... *l'Undeveloped Land Duty sera supporté par le propriétaire nonobstant toute convention contraire* », d'où il résulte que les contrats passés avant l'entrée en vigueur de la loi à l'effet de faire supporter au locataire la charge des impôts auxquels l'immeuble peut être assujetti sont nuls et non avenus en ce qui concerne le paiement et l'*Undeveloped Land Duty*. Il en est de même des contrats à cet effet qui ont été ou seront passés après l'entrée en vigueur de la loi, bien que les parties, ayant connaissance de l'impôt, sachent à quoi s'en tenir : si par conséquent les parties conviennent dans un contrat de bail que le locataire paiera l'*Undeveloped Land Duty*, le locataire, qui a obtenu naturellement un loyer moins élevé, peut se refuser à payer cet impôt s'il est de mauvaise foi.

Si le propriétaire paye l'*Undeveloped Land Duty*, il obtient un loyer plus élevé que si c'est le locataire qui s'engage à supporter la charge de cet impôt, de sorte que c'est toujours le propriétaire qui paie l'impôt, dans le cas des baux passés *après* l'entrée en vigueur de la loi : le prix des loyers est réglé par des lois économiques sur lesquelles les lois humaines sont sans action, de sorte que déclarer nulles les clauses des contrats futurs qui concernent le paiement de l'impôt, c'est ouvrir une porte à la mauvaise foi au détriment des propriétaires. N'aurait-il pas mieux valu dès lors déclarer que le propriétaire paiera l'*Undeveloped Land Duty* nonobstant toute convention contraire passée *avant* l'entrée en vigueur de la loi, et laisser aux parties leur liberté pour les contrats futurs ?

CHAPITRE VII

DE L'ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES ET DE LA GARANTIE DES CONTRIBUABLES.

§ 1. — Des garanties que possèdent les contribuables dans certains pays étrangers.

Le calcul de la valeur imposable des propriétés foncières, dans le but de la perception des deux impôts dont nous venons d'étudier les éléments essentiels et les principaux détails, repose, nous l'avons vu, sur une quadruple évaluation de chaque propriété, et cette opération délicate est confiée à une autorité fiscale représentée par des « Commissioners ». Mais comme se tromper est le propre de l'homme, ces Commissioners sont appelés à commettre des erreurs dans leurs évaluations ; il faut donc que le législateur donne aux contribuables des moyens efficaces de faire corriger ces erreurs quand il y a lieu ; en outre, quand le Commissioner ne se trompe pas, le contribuable peut se croire lésé par une évaluation excessive : il est donc juste qu'il puisse faire entendre ses protestations afin qu'il ne soit pas contraint de payer sans rien dire et que, peut-être, il soit mis à même de reconnaître son erreur. Avant de montrer quelles sont les garanties de juste évaluation qui ont été données aux contribuables anglais, nous nous proposons d'indiquer rapidement les principes qui ont été adoptés dans les principaux pays autres que la Grande-Bretagne où est en vigueur un impôt sur la rente foncière.

En Australie du Sud (1), les évaluations sont faites par des représentants de l'autorité fiscale appelés « assessors », qui ont pour unique fonction d'évaluer les propriétés foncières et qui doivent évaluer chaque propriété au moins une fois tous les trois ans. L'Assessor inscrit le résultat de son évaluation sur un registre qui contient à la fois le nom du propriétaire, une description détaillée de la propriété, sa valeur totale, sa valeur imposable, et le montant de l'impôt à payer. Si le propriétaire juge que sa propriété a été estimée à un prix excessif, il fait à l'autorité fiscale une demande en réduction qui, si elle est rejetée en tout ou en partie, lui ouvre un recours devant une Cour d'Appel. Cette Cour n'a pas à décider formellement pour ou contre le propriétaire, elle n'est chargée que de déterminer la valeur imposable de la propriété sans tenir compte des prétentions de l'appelant ni de l'évaluation faite par l'Assessor à laquelle elle peut, par conséquent, substituer telle autre valeur qu'elle juge convenable, et sa décision est sans appel.

En Nouvelle-Zélande (2) la précision des évaluations est, paraît-il, extrême, et les contribuables se plaignent très rarement d'évaluations excessives contre lesquelles ils sont d'ailleurs fort bien protégés le cas échéant : le contribuable doit d'abord, comme dans tous les autres pays, adresser sa réclamation à l'autorité fiscale elle-même, c'est-à-dire à l'assessor de sa circonscription, et s'il n'obtient pas satisfaction, un recours lui est ouvert devant une Cour *spéciale*, dite « Assessment Court », qui se réunit à certaines époques pour examiner les demandes en dégrèvement. La décision de l'Assessment Court, soit qu'elle maintienne l'évaluation de l'Assessor, soit qu'elle la réduise, est sans appel,

(1-2) Pour détails complémentaires, voyez *Government Publications* [Cd. 4750] (1909).

en ce qui concerne l'évaluation proprement dite mais sujette à un recours devant les tribunaux ordinaires pour leur faire juger les points de droit. Si le contribuable n'est pas satisfait par la décision de l'Assessment Court il a cependant encore une ressource : il peut, dans le délai de 14 jours, mettre l'Etat, dans la personne du « Valuer General », c'est-à-dire du chef de l'autorité chargée des évaluations, en demeure de faire le dégrèvement auquel il prétend avoir droit, ou d'acheter la propriété au prix que lui contribuable indique comme étant sa valeur réelle. Il peut arriver par contre que l'Assessment Court fasse droit à la demande du propriétaire ; si l'autorité fiscale n'est pas satisfaite de cette décision, elle peut alors, dans le même délai de 14 jours qui est imparti au contribuable, mettre le propriétaire en demeure de consentir à l'évaluation primitivement faite par l'Assessor, ou de vendre à l'Etat son immeuble à ce prix d'évaluation.

En Allemagne, où l'impôt porte sur la différence qu'il y a entre le prix d'acquisition et le prix de vente, moins certaines déductions, et où toutes les mutations de la propriété foncière doivent être transcrites sur le livre foncier (Grundbuch) pour que le transfert soit valablement opéré à l'égard des tiers, l'autorité fiscale accepte toujours, nous l'avons vu, le prix d'acquisition qui est porté au Grundbuch, mais quant au prix de vente, si elle accepte généralement celui qui est déclaré au Grundbuch, elle a du moins le droit de lui substituer une autre valeur s'il lui semble trop peu élevé. L'autorité fiscale ne va d'ailleurs pas elle-même consulter le Grundbuch, car le vendeur et l'acquéreur sont tous les deux obligés (ainsi, à leur défaut, que les officiers ministériels, les bureaux du Livre Foncier, les tribunaux et autorités chargés des regis-

tres publics, etc...,cf. § 37),de déclarer la mutation à l'autorité fiscale dans le délai de un mois, sous peine d'une amende qui peut s'élever jusqu'au quadruple de l'impôt. Ayant reçu ce premier avis, l'autorité fiscale (§ 39), requiert le vendeur de lui présenter « une déclaration spéciale relative à la plus-value, déclaration qui servira de base à l'impôt et qui devra énoncer tous les faits et circonstances dont il y a lieu de tenir compte pour l'application et le calcul de l'impôt à percevoir ». C'est donc sur cette déclaration que l'autorité fiscale se base pour calculer le montant de l'impôt, mais (§ 40), lorsqu'elle « croira devoir mettre en doute la sincérité des indications faites dans cette déclaration, elle fera connaître au contribuable les points qu'elle entend contester et lui fixera un délai raisonnable pour qu'il puisse présenter à titre de réponse ses observations. S'il ne présente pas de réponse dans le délai qui lui aura été fixé, ou si les pourparlers n'aboutissent pas à une solution, l'autorité fiscale aura le droit de procéder elle-même... à l'enquête nécessaire pour pouvoir percevoir ensuite l'impôt légitimement dû », les frais de l'enquête étant « à la charge du contribuable, si elle aboutit à la fixation d'un impôt dont le montant dépasse de plus d'un tiers celui que le contribuable aurait payé si l'impôt avait été établi par lui ». Lorsque l'autorité fiscale aura déterminé le montant de l'impôt, soit à l'amiable, soit à la suite de l'enquête précédente (cf. § 43), « elle délivrera une feuille d'imposition énonçant... le montant de l'impôt, les bases sur lesquelles a été établi le chiffre à payer..., les recours ouverts au contribuable et les délais qui lui sont impartis..., et en même temps l'injonction d'acquitter l'impôt dans un certain délai » qui ne peut être inférieur à un mois. Si le contribuable ne se soumet pas à la décision de l'autorité fiscale, le paragraphe 44 lui ouvre une série de recours :

d'abord une réclamation adressée à l'autorité fiscale elle-même, puis un recours suivant la procédure du contentieux administratif en vigueur ou bien,si la procédure administrative n'existe pas dans la législation du pays, un recours aux tribunaux de droit commun suivant la procédure habituelle. « La réclamation doit être présentée dans le délai de un mois à compter du jour où le contribuable a reçu la feuille de contribution de l'autorité fiscale... La réponse faite à la réclamation doit indiquer auprès de quelle autorité le recours reste ouvert et dans quel délai ce recours doit être exercé » (§ 45). « Pour l'action judiciaire, quelle que soit la valeur de l'objet en litige, les seules autorités compétentes seront les tribunaux régionaux civils de première instance. Le Tribunal de l'Empire sera compétent pour en délibérer et décider souverainement » (§ 46).

En résumé le contribuable allemand a, quand il a épuisé le recours qui lui est ouvert devant l'autorité fiscale elle-même, un recours soit devant les tribunaux administratifs, soit devant les tribunaux civils, recours qu'il peut ensuite porter devant le Tribunal de l'Empire.

§ 2. — Le système de la loi anglaise.

Les Commissioners ont été chargés par la loi, clause 26, de procéder à une évaluation générale de la valeur au 30 avril 1909 de chacune des propriétés foncières du Royaume-Uni. Cette valeur, nous savons qu'elle est désignée dans le texte sous le nom d'*original site value*,et qu'elle sert à la fois pour la perception de l'*Increment Value Duty* et de l'*Undeveloped Land Duty*. Ils doivent ensuite, pour le premier de ces deux impôts, évaluer à nouveau les propriétés à certaines occasions que nous avons étudiées et pour le deuxième les évaluer régulièrement en 1914,1919,etc... A cet

effet tout propriétaire foncier et toute personne recevant les loyers d'une propriété foncière est contraint de fournir aux Commissioners et sur leur requête, tous les renseignements qu'il est en mesure de leur donner pour les aider dans leur travail d'évaluation. Les Commissioners ont donc établi un questionnaire, connu sous le nom de forme 4, qui devait être envoyé à chacun des 11.000.000 de propriétaires fonciers du Royaume-Uni et qui, une fois rempli par le propriétaire, est supposé contenir tous les renseignements sur la paroisse où se trouve le bien-fonds, le nom de l'occupant, le nom du propriétaire, ou de la personne qui a un droit réel sur l'immeuble, la nature de ce droit, la position du bien-fonds et sa description, les baux et leur durée, le prix des loyers, les charges et servitudes perpétuelles qui grèvent le fonds, le prix d'achat payé par le propriétaire quand il s'est rendu acquéreur et les sommes qu'il a dépensées depuis sur le fonds, etc...; en outre, clause 26, section 3, le contribuable a le droit d'ajouter à ces renseignements son estimation de la *gross value*, de la *full site value*, de la *total value* et de l'*assessable site value*, estimation que les Commissioners sont tenus d'examiner en faisant leur propre évaluation.

Quand le contribuable a reçu ce questionnaire il doit le retourner rempli aux Commissioners de sa circonscription dans le délai de 30 jours, sous peine d'une amende de £ 50 au maximum.

En possession des renseignements qui lui sont ainsi fournis par le contribuable, l'autorité fiscale envoie un Commissioner visiter la propriété pour se rendre compte sur place de leur exactitude, et pour en prendre de complémentaires s'il y a lieu. Il est alors procédé au calcul provisoire des différentes valeurs légales du fonds, et du montant de l'impôt,

et une copie de cette évaluation provisoire est envoyée au contribuable (cf. clause 27, section 1) qui, s'il la considère comme incorrecte, peut, dans le délai de 60 jours, informer les Commissioners de son refus de l'accepter, en donnant les motifs de son refus, et en indiquant les modifications qu'il désire voir apporter à cette évaluation provisoire.

Si les Commissioners refusent de lui donner satisfaction ou s'il ne peut s'entendre avec eux à l'amiable, un recours lui est ouvert d'abord devant un arbitre, ensuite devant les tribunaux civils. Le législateur anglais a en effet voulu donner aux contribuables la possibilité de faire régler par les procédés rapides, simples et peu coûteux de l'arbitrage les désaccords qui peuvent survenir entre eux et l'autorité fiscale au sujet des évaluations provisoires faites par les Commissioners, avant qu'ils ne soient obligés de recourir à la procédure judiciaire, et cet arbitrage apparaît comme une simplification de l'Assessment Court qui fonctionne en Nouvelle-Zélande.

Les arbitres sont, clause 34, section 2, des « Fellows of the Surveyors' Institution » ou bien des personnes sans aucune attache administrative mais d'une compétence reconnue dans ce qui touche à l'évaluation des biens-fonds ; leur nombre n'est pas fixé par la loi et ils sont nommés pour l'Angleterre, l'Irlande et l'Ecosse respectivement par un Comité spécial, appelé « *Reference Committee* » composé de trois membres qui sont les sommités de la magistrature ou des finances ; ce sont : pour l'Angleterre, le « Lord Chief Justice of England », le « Master of the Rolls » et le président de la « Surveyors' Institution » ; pour l'Ecosse le « Lord President of the Court of Session », le « Lord Justice Clerk » et le « Chairman of the Scottish Committee of the Surveyors' Institution » ; pour l'Irlande le « Lord Chief

Justice of Ireland » et le « President of the Surveyors' Institution ».

Le *Reference Committee* pour l'Angleterre a dressé une liste de 14 arbitres, parmi lesquels il choisit dans chaque cas particulier celui qui entendra l'appel du contribuable, — nous pouvons remarquer en passant que ces appels sont extrêmement rares, et que pendant la première année (1910-1911) il n'y en a eu que 6 à propos de l'*Increment Value Duty*.

La compétence du *Referee* (arbitre) est des plus étendues elle s'étend à toutes les questions qui lui sont soumises à propos du litige, et il peut même décider, ainsi que la loi le dit expressément, clause 32, section 3, que tout ou partie des frais encourus par l'appelant seront payés par les Commissioners, et inversement. Contre la décision qu'il prend le contribuable a un recours devant le tribunal civil de première instance, et s'il n'obtient pas encore satisfaction devant ce tribunal, il peut porter son litige devant une Cour d'appel.

APPENDICE

Pour opérer l'évaluation des propriétés foncières dans le but de la perception des impôts que nous avons étudiés, il a fallu créer de toutes pièces une administration nouvelle, le *Valuation Department* ». A cet effet on a divisé la Grande-Bretagne en 14 régions dirigées chacune par un « Superintending Valuer » qui est sous le haut contrôle du « Chief Valuer », ou chef du « Valuation Department » ; ces régions ont été divisées à leur tour en Districts (environ 111), qui sont dirigés chacun par un « District Valuer », assisté d'un certain nombre d' « Assistant Valuers » et d'un personnel administratif (1).

Bref le « Valuation Department » pour la Grande-Bretagne se composait, au 31 octobre 1911, de 2.301 fonctionnaires, émargeant au budget du Royaume-Uni pour environ huit millions de francs.

Un des premiers actes du « *Valuation Department* » fut de déterminer une fois pour toutes sur une carte d'Etat-Major à grande échelle la position et les limites exactes qu'avait chaque propriété séparée lors de l'évaluation préliminaire de 1909, mais le travail le plus considérable fut la préparation des questionnaires qui devaient être envoyés à chaque propriétaire ou titulaire de droits immobiliers. Ce question-

(1) Pour tous renseignements contenus dans cet appendice sur l'organisation et les fonctions du « *Valuation Department* » et pour détails complémentaires, voyez : *Government Publications*, Fifty-Fourth report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue [Cd. 5.833].

naire, la « forme 4 », fut dressé, et imprimé à des millions d'exemplaires, — ce qui prit plusieurs mois — puis envoyé aux intéressés. Pendant l'année financière 1910-1911, 10.700.000 exemplaires de la forme 4 furent ainsi distribués, et de ce nombre 9.600.000 furent retournés remplis au « *Valuation Department* » pendant le même laps de temps.

Un grand nombre d'exemplaires d'un questionnaire connu sous le nom de « forme 8 » fut aussi distribué, dans le but de contraindre, en exécution de la clause 31 du Finance Act, les personnes qui paient des loyers ou qui en reçoivent en qualité d'agents pour le compte d'autres personnes, à fournir aux Commissioners, dans les 30 jours, les noms et adresses des personnes auxquelles elles paient des loyers ou pour le compte desquels elles en perçoivent.

Malheureusement ce fut autant de travail inutile et d'argent de perdu (la forme 4 seule ayant coûté environ £ 175.000 à imprimer et à distribuer), car ces deux questionnaires furent déclarés nuls, par décision de la Court of Appeal, le 17 novembre 1911.

La forme 4 fut déclarée nulle parce que les Commissioners y avaient introduit une question, la neuvième, que le Finance Act ne leur donnait pas le droit de poser impérativement aux contribuables ; — en voici la traduction.

« (*i*) *Si la personne qui remplit le questionnaire occupe elle-même sa propriété, indiquer la valeur locative ; c'est-à-dire le prix auquel la propriété peut être louée à l'année, les frais d'entretien restant à la charge du propriétaire.* »

Les Commissioners avaient le droit de demander aux intéressés ce renseignement, mais ils n'avaient pas le droit de l'insérer parmi les questions auxquelles l'intéressé est obligé de répondre sous peine d'une amende de £ 50 ; ils auraient

dû l'insérer à la suite et séparément, parmi les questions dont la réponse est facultative.

Quant à la forme 8, elle fut déclarée nulle, entre autres raisons parce que les Commissioners l'avaient rédigée dans une forme générale d'après laquelle les agents ou gérants qui perçoivent des loyers pour le compte de propriétaires étaient requis de donner les noms et adresses de ces propriétaires, sans que les propriétés soient désignées de façon précise dans le questionnaire. Les trois magistrats qui composent la Court of Appeal furent unanimes à déclarer que cette forme était illégale, parce que les Commissioners ne peuvent, en vertu du Finance Act, demander ces renseignements aux locataires et aux « estate agents » qu'en spécifiant de façon précise sur quelles propriétés ils les veulent obtenir.

Quoi qu'il en fût, le « *Valuation Department* » a été obligé d'établir et de distribuer de nouveaux questionnaires pour remplacer les anciens, et depuis lors continue sans interruption le gigantesque travail d'évaluation des propriétés. Il est malheureusement impossible de savoir combien coûte au juste cette évaluation, mais étant donné qu'au 31 octobre 1911 les salaires du « *Valuation Department* » se montaient à £ 320.380, le loyer des bureaux à £ 13.500, les frais de poste à £ 22.000 et les dépenses de papeterie à environ £ 10.000, on peut estimer que, si l'on ajoute à ces chiffres les frais d'impression des différents questionnaires, le total dépasse largement £ 500.000, alors que la prévision budgétaire était de £ 300.000 pour la première année.

L'évaluation de toutes les propriétés du Royaume-Uni s'annonce donc comme une opération plus coûteuse que les prévisions de M. Asquith ne le faisaient espérer. Le premier ministre a en effet déclaré à la Chambre des Communes,

séance du 11 août 1909, col. 397, que selon l'opinion du Board of Inland Revenue, opinion qu'il faisait sienne, le coût d'évaluation ne devait pas dépasser, du commencement à la fin, £ 2.000.000. L'avenir dira si le Board of Inland Revenue s'est trompé, mais, quoi qu'il en soit, il n'y avait en Grande-Bretagne, au 31 mars 1911, que 298.294 évaluations provisoires terminées, comprenant 269.950 propriétés distinctes, et un très petit nombre en Irlande, sur les 11.000.000 de propriétés du Royaume-Uni.

Mais si l'évaluation des propriétés progresse avec lenteur, il en résulte nécessairement que le produit total des impôts doit être actuellement minime, et de fait il l'a été beaucoup plus que ne s'y attendait le Chancelier de l'Echiquier ; l'*Increment Value Duty* n'a rien produit et l'*Undeveloped Land Duty* n'a produit que £ 1.162 pendant l'année fiscale 1909-1910. Quant à l'année fiscale 1910-1911, elle n'a pas été beaucoup plus brillante, car l'*Increment Value Duty* n'avait produit que £ 1.950, et l'*Undeveloped Land Duty* £ 13.900 au 7 novembre 1911.

Pour ne parler que de l'*Increment Value Duty*, il est certain que c'est un impôt qui est appelé à rendre chaque année davantage, mais seulement jusqu'au jour où sera complètement terminee l'évaluation de toutes les propriétés foncières, c'est-à-dire jusqu'au jour où elles auront toutes été effectivement assujetties à l'impôt. Mais à partir de ce moment, il n'y aura plus à espérer voir son produit grossir d'année en année, puisque c'est un impôt qui, sur chaque plus-value imposable, est payable une fois pour toutes en capital. Mais quoi qu'il en soit, le résultat n'est pas encourageant, et l'on peut se demander si le mot « insuccès » n'est pas déjà applicable à l'*Increment Value Duty*. Si insuccès il y a les raisons en sont obscures, mais nous pouvons cependant faire les remarques suivantes : d'abord il n'est que trop certain maintenant que la rente foncière ne progresse plus en Angleterre que d'un mouvement très ralenti (1), et par suite la remise de 10 0/0 dont bénéficient les contribuables, en vertu de la clause 3, section 5, à chaque occasion de la perception de l'impôt, doit très souvent équivaloir à une exemption complète. En outre, nous avons pu nous rendre compte que les déductions qui sont faites de la *total value* en vertu de la clause 25, section 4, alinéas *b*) et *e*), sont d'une application très délicate ; c'est en fait le Commissioner qui décide à son gré, dans chaque cas particulier, de la question de savoir si telle portion de la *total value* doit être ou non considérée comme plus-value imposable en vertu de ces textes, et comme l'impôt est très impopulaire et qu'il est très vigoureusement combattu par une association de propriétaires fonciers qui est à l'affût de la moindre faute commise par les Commissioners, ces derniers ne sont nullement portés à l'application la plus rigoureuse de la loi, et reçoivent d'ailleurs des instructions en ce sens. Enfin et surtout, il est à craindre que les artisans de cet impôt ne se soient laissé tromper par une sorte de mirage, et que les exemples de plus-values alléchantes, que l'on a si souvent mis en avant, ne soient que des cas très isolés et que dans son ensemble la rente foncière des terrains urbains n'augmente pas actuellement en Angleterre autant qu'on l'espérait ; s'il en était ainsi l'*Increment Value Duty* serait condamné à une stérilité au moins momentanée, — c'est ce que l'avenir nous montrera.

(1) Voyez à ce sujet un article quelque peu prophétique, intitulé *Phantom Millions*, paru dans la revue *The Nineteenth Century*, November 1909, p. 757 et suiv., sous la signature de W. H. Mallock.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE II

LE SYSTÈME ANGLAIS D'IMPOSITION DE LA RENTE FONCIÈRE

Vu :

Le Président de la thèse,
H. TRUCHY.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
ALBERT CAHEN.

IMP. J. THEVENOT, SAINT-DIZIER (HAUTE-MARNE).

[illegible]

END OF
TITLE